



La flexibilisation des ressources en eau en Californie du Sud

Fionn Mackillop

► To cite this version:

| Fionn Mackillop. La flexibilisation des ressources en eau en Californie du Sud. 2006. hal-00195983

HAL Id: hal-00195983

<https://hal.science/hal-00195983>

Preprint submitted on 11 Dec 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Fionn MacKillop
Doctorant, LATTS

Recherche réalisée dans le cadre du projet EVEC¹

La flexibilisation des ressources en eau en Californie du Sud : 20 ans de tâtonnements et pas de direction claire.

Face à la croissance continue de la population et des activités économiques d'une part, et d'autre part, du fait des nombreux risques et menaces avérées pesant sur les ressources en eau traditionnelles de la Californie du Sud, la région poursuit l'expérimentation de diverses pistes visant à flexibiliser la gestion et l'utilisation de ses ressources en eau.

Ces pistes concernent aussi bien le monde urbain que le monde rural : l'agriculture est en effet le premier consommateur d'eau (jusqu'à 80%) en Californie, et les possibilités d'économies d'eau dans le secteur sont très importantes. Ainsi, l'eau économisée dans le secteur agricole pourrait être utilisée par les villes, en profitant de l'infrastructure de transfert d'eau très développée qui fait de la Californie « le plus grand bassin versant artificiel du monde ». La flexibilisation concerne particulièrement le Sud de l'Etat, car c'est la partie la plus peuplée et la plus dynamique, mais naturellement la moins pourvue en eau. Les menaces pesant sur les ressources en eau de l'Etat concernent donc particulièrement le Sud.

Si l'idée de redistribuer les ressources en eau depuis l'agriculture semble *a priori* séduisante et simple, tout la complexité politique, économique, sociale et environnementale de l'opération apparaît quand on y regarde de plus près. Ainsi, d'autres solutions visant à flexibiliser la gestion de l'eau méritent d'être exposées et testées, et c'est pour cela que nous les analysons même si le cœur du propos porte sur les transferts agriculture/ ville ou *Ag-to-Urban* selon le jargon.

Des menaces avérées et potentielles posent le risque d'une rupture de l'alimentation

La flexibilisation des ressources vise à permettre l'adaptation de la Californie du Sud à des mutations profondes dans la gestion et la disponibilité des ressources en eau. En effet, toutes les sources d'eau historiques de la région sont affectées par des incertitudes de plus en plus lourdes, voire par la certitude qu'elles ne seront plus aussi disponibles que par le passé. Nous présentons ici, pour chaque source d'eau, un bref historique de son développement ainsi que la genèse et la nature des menaces qui pèsent sur elle.

Notons d'abord, comme nous l'avons évoqué en introduction, que la Californie présente une infrastructure de transfert de l'eau extrêmement développée, représentant des investissements immenses tout au long de l'histoire de l'Etat depuis son passage sous contrôle américain, en 1850. Ces investissements ont été le fait d'acteurs privés et publics, californiens et fédéraux, avec une part prépondérante de subventions publiques qui ont permis de rendre le prix de l'eau compétitif, voir extrêmement bon marché pour les agriculteurs.

Ainsi, comme le formule l'historien William Kahrl², l'histoire de la Californie est l'histoire d'un Etat qui se réinvente au travers d'une politique de l'eau très dynamique. Celle-ci a permis de développer une agriculture très productive, figurant parmi les premières du monde, dans les terres arides du centre et du Sud de la Californie ; d'autre part, la politique de l'eau a été le support d'un intense développement urbain, dans l'Etat le plus peuplé et le plus urbanisé du pays. Ceci est particulièrement vrai du Sud, partie la plus peuplée et urbanisée de l'Etat, mais la moins dotée en eau naturellement.

¹ Nous avons bénéficié d'un financement du programme EVEC pour la réalisation de travail. La recherche s'inscrivait dans notre séjour en Californie du Sud, en tant que Visiting Scholar à UCLA.

² Voir Kahrl (1986).

Si d'abord les ressources en eau furent locales (eau souterraine et cours d'eau), avec la croissance de la population et le désir d'accroître l'influence de la région, la nécessité de transferts depuis des sources d'eau de plus en plus lointaines se fit sentir : ainsi, la Californie du Sud dépend-elle à la fois de sources locales, d'eau importée depuis la Californie du Nord, et d'eau provenant de l'extérieur de l'Etat. Nous allons voir, cependant, que toutes ces sources sont menacées.

-L'eau du Colorado : en 1928, une dizaine de fournisseurs d'eau urbains, dont la ville de Los Angeles et ses banlieues, s'unissent pour former le *Metropolitan Water District of Southern California* (MWD)³, une structure qui jouera le rôle de grossiste afin d'importer et distribuer l'eau du Colorado à ses membres, pour permettre la poursuite de la croissance forte de la région. MWD finance ainsi un aqueduc de 500 kilomètres de long. Le prélèvement de l'eau du Colorado est rendu possible seulement grâce à l'Etat fédéral, qui finance de gigantesques infrastructures sur le fleuve, dont l'imposant Hoover Dam, et organise un accord (connu sous le nom de « Loi de la Rivière ») entre Etats riverains du fleuve pour permettre et définir son partage. Ainsi, la Californie obtient 4.4 MAF par an, soit un quart du débit du fleuve. Comme les autres Etats riverains, Arizona ou Nevada, sont alors peu développés, la Californie obtient cependant le droit d'utiliser des « surplus temporaires » de l'ordre de 800,000 AF/an. La Californie du Sud va bien profiter de ce surplus (le Nord de l'Etat n'est pas concerné par l'eau du Colorado), qui va entièrement au MWD et lui permet de proposer de l'eau à bon marché qui nourrit la croissance urbaine.

Mais ce partage est remis en cause au début des années 1960, avec les projets d'irrigation et la croissance urbaine de ces Etats : dans *Arizona v. California*, la Cour Suprême décide que la Californie doit cesser d'utiliser les « surplus » et respecter strictement son quota de 4.4 MAF/an. C'est ici que les problèmes commencent : en Californie du Sud, en effet, l'eau du Colorado est répartie entre usagers urbains, dans le MWD, et surtout usagers agricoles, qui sur 4.4 MAF disposent de droits sur 3.9 MAF, dont 3 MAF pour le syndicat d'irrigation de la vallée d'Imperial : ce dernier, en effet, s'était emparé de « sa » part du fleuve dès les années 1910, et, en vertu du principe « premier arrivé, premier servi » a des droits supérieurs à ceux du MWD.

La remise en cause des surplus, qui n'est cependant pas exécutée immédiatement, concerne donc les usagers d'eau urbains. Depuis les années 1990, la pression s'est accentuée pour que la Californie respecte son « budget » d'eau du Colorado, menaçant de déstabiliser la politique du MWD. Nous verrons que cette situation joue un rôle central dans la question de la redistribution de l'eau agricole vers la ville.

-Le State Water Project : Le State Water Project (SWP) a été achevé en 1970, après avoir été lancé dix ans auparavant par le gouverneur Pat Brown ; il transporte l'eau depuis la Californie du Nord sur environ 700 kilomètres, fournissant dans les 30% de la consommation du MWD, tout en alimentant aussi plusieurs grands syndicats d'irrigation au passage. Au total, le SWP livre 1.2 MAF par an.

Malgré ce volume impressionnant, c'est justement là qu'est le problème : le SWP n'a jamais été achevé par rapport aux plans initiaux, car Pat Brown savait que les californiens n'accepteraient pas de payer le vrai prix de ce système⁴, il a donc lancé les premiers travaux en espérant que le SWP pourrait ensuite être complété petit à petit. Mais un élément essentiel du système, le Peripheral Canal (un canal destiné à contourner le Delta de la baie de Sacramento), fut rejeté par les électeurs en 1982, pour des raisons aussi bien financières qu'environnementales, mêlées à une méfiance envers les politiciens. Ainsi, comme dans le cas du Colorado en quelque sorte, il y a plus d'eau du SWP répartie théoriquement entre les clients (syndicats agricoles et agences d'eau urbaines), qu'il n'y en a de disponible. Cependant, dans les années 1990, les clients ont obtenu que les chiffres officiels ne soient pas remplacés par les chiffres de disponibilité effective, ce qui signifie qu'il existe en Californie une *paper water* (par opposition à *wet water*) : une eau qui peut être négociée, vendue, échangée, sans exister réellement. Ceci peut fonctionner à la rigueur en période de forte pluviosité quand il y a des « surplus » dans le système, mais en cas de forte sécheresse, comme entre 1987 et 1992, les livraisons ont été réduites de parfois 90%. Il y a donc beaucoup de tension sur le SWP.

³ Sur la création du MWD, voir Kahrl, *Ibid.*, et Mulholland (2002).

⁴ Pour une analyse approfondie de la politique de l'eau de Brown, et notamment ses mensonges sur le SWP, voir Rarick (2005).

D'autre part, une autre dimension du problème tient à la raison pour laquelle on a justement voulu construire le Peripheral Canal en 1982 : le contournement du Delta, zone écologiquement très sensible et affectée par une pollution multiforme et persistante. Le contournement du Delta aurait donc permis de maintenir une eau de meilleure qualité (l'eau provenant du Nord de l'Etat est de très haute qualité, mais en se mélangeant avec l'eau du Delta, elle accumule les polluants et se salinise).

Le Delta se présente en effet comme le carrefour de l'eau au sein du SWP, puisque l'eau en provenance des rivières de Californie du Nord traverse le Delta⁵ avant de s'engouffrer dans les pompes du SWP au Sud de celui-ci. Le Delta est aussi une zone d'activités agricoles, avec de multiples digues et canaux qui ont permis d'isoler des îles dans le Delta. Par ailleurs, l'urbanisation s'accélère dans la zone. Mais l'agriculture est menacée par l'affaissement des sols de tourbe, tandis que les risques sismiques sont très élevés⁶, menaçant les activités humaines et les infrastructures d'une catastrophe du type vécu par la Nouvelle-Orléans avec l'ouragan Katrina.

Depuis le milieu des années 1990, le Delta est l'objet d'un ambitieux projet de partenariat entre l'Etat fédéral et l'Etat de Californie pour permettre sa restauration écologique tout en améliorant la qualité et la fiabilité de l'eau livrée par le SWP ; CALFED prévoit ainsi d'augmenter les débits réservés, afin de protéger diverses espèces menacées de poissons, tout en menant des actions de prévention et de traitement de la pollution. Ceci signifie qu'à terme il y aura moins d'eau pour la Californie du Sud en provenance du Nord.

-L'eau souterraine : les aquifères fournissent en moyenne 40% de l'eau en Californie du Sud, et jusqu'à 90% dans certaines parties des comtés de Riverside et San Bernardino. Par ailleurs, l'agriculture dépend fortement des aquifères. Enfin, ceux-ci peuvent être utilisés à des fins de stockage d'eau. Les menaces portent à la fois sur la qualité de l'eau des aquifères et sur leur intégrité physique et donc sur leur capacité de stockage.

En effet, le problème de la pollution est massif en Californie du Sud, on a commencé à en saisir l'ampleur dans les années 1970. La pollution, d'origine aussi bien agricole (pesticides, fertilisants) qu'industrielle (solvants, carburants aéronautiques) ou même naturelle (sélénium, bore, arsenic) affecte jusqu'à 60% des sources d'eau dans la région, et a conduit au fil des années à une dépendance croissante de certaines villes, comme Burbank ou Santa Monica, sur l'eau importée par le MWD, puisqu'elles ont dû fermer des puits.

D'autre part, la surexploitation des aquifères, notamment par l'agriculture irriguée, et ce, depuis des décennies, a entraîné dans de nombreuses parties de la région des phénomènes d'effondrement des aquifères accompagné parfois d'infiltration d'eau salée en zone côtière, rendant ainsi inutilisables les aquifères, et causant des dégâts matériels importants aux infrastructures du fait de l'affaissement des sols.

La gestion des aquifères est particulièrement difficile, car d'un point de vue légal, l'eau souterraine n'est pas régulée en Californie, chaque usager situé au-dessus d'une réserve d'eau souterraine est libre de l'exploiter à volonté, sans avoir à se concerter avec ses voisins. Par ailleurs, de nombreux syndicats d'irrigation et autorités diverses se partagent la gestion des aquifères, aggravant encore le sentiment d'irresponsabilité.

-les menaces sur l'eau de LA : Les menaces sur les diverses sources d'eau sont renforcées par les menaces particulières pesant sur les sources d'eau de la ville de Los Angeles en particulier. En effet, cette dernière est le plus gros pôle urbain de la Californie du Sud, et concentre un quart de ses habitants et une part significative de l'industrie et des services. Ainsi, par ricochet, tout impact sur la fourniture en eau de la ville est ressenti par les autres villes de la région. Los Angeles tire en effet presque 40% de son eau de deux aqueducs municipaux. Le premier, l'aqueduc de l'Owens, construit entre 1906 et 1913, amène l'eau de la vallée éponyme, à 400 kilomètres au Nord de LA ; le second, l'aqueduc de Mono, est long de 250 kilomètres et a été construit en 1970.

Or, ces deux sources sont menacées et ont déjà cessé de fournir autant d'eau que par le passé ; dans les années 1970, en effet, l'opposition des populations locales ainsi que l'action d'environnementalistes

⁵ Voir en annexe pour une photo du Delta.

⁶ Pour un « scénario catastrophe » décrivant les effets possibles d'un séisme de forte intensité dans la zone du Delta, et notamment ses conséquences destructrices sur l'approvisionnement en eau, voir Reisner (2004).

ont contribué à des décisions de justice limitant l'eau que Los Angeles peut prélever et obligeant la ville à financer de très coûteux projets de « restauration » environnementales dans les écosystèmes concernés. La conséquence est que la ville a dû accroître ses achats d'eau du MWD, ce qui veut dire qu'il y en a potentiellement moins pour les autres villes (alors que traditionnellement LA a peu utilisé cette source, libérant ainsi de vastes quantités d'eau à bon marché). Cet effet domino accroît la tension autour des ressources locales, et coûte cher à la ville de LA. Par ailleurs, cette évolution révèle l'importance des enjeux environnementaux dans la région, qui sont de nature à bousculer les arrangements dans le domaine de l'eau.

-Le réchauffement climatique : Enfin, il est une menace qui surplombe toutes les autres dans la région, c'est celle de l'impact présumé du réchauffement climatique ; certaines sources soulignent que le réchauffement pourrait conduire à une réduction marquée de la couverture neigeuse dans la Sierra Nevada, qui fournit une bonne part de l'eau alimentant les rivières et aquifères locaux.

Mais il semble qu'une menace du même genre soit encore moins hypothétique dans le cas du fleuve Colorado : en effet, des recherches récentes en paléoclimatologie, menées par le Professeur Glen MacDonald du département de géographie de l'université de Californie à Los Angeles, montrent qu'il y a eu, au cours de l'histoire, des épisodes de sécheresses qui ont affecté le fleuve pendant des siècles parfois⁷. D'autre part, ces recherches montrent que le débit à partir duquel on a effectué le partage du Colorado dans les années 1920 était un débit anormalement élevé. Or, les autorités en charge de l'eau du Colorado (et, d'ailleurs, celles gérant l'eau en Californie ou d'autres Etats de l'Ouest américain) travaillent avec des données climatologiques qui ne s'étendent pas au-delà de 150 ans, et donc tablent sur des sécheresses ne dépassant pas les 5 ans et sur un débit moyen proche de celui utilisé pour le partage du fleuve. En conséquence, le fleuve est « sur-partagé » et les acteurs ne sont pas prêts⁸ à faire face à de (très) longs épisodes de sécheresse qui pourraient par ailleurs affecter tout l'Ouest américain et donc, simultanément, plusieurs de sources d'eau sur lesquelles la région dépend, mettant à mal l'approche de « portefeuille », par ailleurs affectée par toutes les autres menaces évoquées plus haut.

Ainsi, nous voyons que la Californie du Sud est pressée de toutes parts pour réformer sa gestion de l'eau et se préparer à une réduction des ressources disponibles, notamment importées, qui ont permis de soutenir la forte croissance de la région. Les menaces sont aussi bien naturelles que d'origine humaine.

Mais la région n'a pas réellement de marge de manœuvre dans ses réponses à cette « crise » de l'eau : contrairement à ce qui s'est passé historiquement, il n'est plus possible d'avoir recours à la construction de nouvelles infrastructures (l'âge du génie civil) pour trouver de « nouvelles » sources d'eau, pour des raisons aussi bien strictement économiques que politiques et sociales. C'est ce dont nous rendons compte par la suite, pour comprendre comment on en est arrivé à considérer de nouvelles approches.

L'absence de soutien dans l'opinion pour les politiques traditionnelles et les effets du conservatisme fiscal dans un Etat très endetté.

-Si, jusqu'à récemment, la politique de l'eau en Californie du Sud, comme dans beaucoup de l'Ouest américain aride, pouvait se concentrer sur la construction de grandes infrastructures comme « solution » aux besoins en eau, c'est qu'une vaste majorité de la population a soutenu cette approche : en effet, la plupart des grands projets impliquant de lourdes dépenses publiques requièrent, en Californie, un vote des électeurs. Ainsi, la population faisait confiance à ses dirigeants politiques et à ce qu'il est convenu d'appeler la « *water industry* » selon les termes de Gottlieb, à savoir l'ensemble des liens formels et informels entre politiciens, ingénieurs, responsables d'organismes publics et privés de fourniture d'eau, promoteurs immobiliers, industriels, qui ont contribué à façonner la politique de

⁷ Citer conférence de UCLA

⁸ La réaction des représentants des administrations de l'eau à la conférence à de telles perspectives oscillait en effet entre indifférence et moquerie, et insistance sur le fait que « nous savons gérer des sécheresses de 5 ans ».

l'eau notamment par le lobbying auprès des autorités fédérales. En fait, la question de la gestion de l'eau fut essentiellement présentée au public comme technique, et donc inaccessible au commun des mortels. L'eau se devait d'être abstraite de son milieu naturel où elle était considérée comme gaspillée pour être rendue « utile » au service de l'agriculture ou de la croissance urbaine.

Les années 1970 ont vu un tournant, avec la montée d'une perspective moins utilitariste de l'eau, désormais pensée par rapport à son milieu et ses fonctions naturelles et de plus en plus valorisée en tant que telle. En même temps, avec la découverte de la pollution massive des aquifères par exemple, la population perdit une part de sa confiance en la *water industry* et commença à exiger plus de transparence et de participation. C'est ainsi que de nombreux groupes environnementaux virent leur public s'accroître. La même évolution « environnementaliste »- terme assez flou, puisqu'il rassemble aussi bien des environnementalistes militants que des attitudes plus ambiguës, comme le « *nimbyism* »- se produisait alors sur d'autres points, comme la pollution chimique, avec la publication du best seller *Silent Spring* de Rachel Carson⁹. De nombreuses lois de l'époque, comme le California Environmental Quality Act (CEQA), imposant une procédure de discussion publique de projets immobiliers ou industriels de nature à avoir un effet « significatif » sur l'environnement, reflètent cette nouvelle demande du public. De même, sous la présidence de Carter, de nombreux projets d'infrastructures d'eau, tels que barrages et systèmes d'irrigation, se virent refuser tout financement fédéral en partie pour des arguments environnementaux. Aujourd'hui, l'opposition « environnementale » est une force centrale dans la politique de l'eau en Californie du Sud.

- Cette opposition se réclamant de l'environnement se conjugue depuis les années 1970 à un autre mouvement de protestation puissant, connu sous le nom de « révolution fiscale » et incarné par des personnalités comme Ronald Reagan. En Californie, le vote de la Proposition 13 en 1978 limita le niveau et la hausse de l'impôt sur la propriété foncière tout en requerrant une majorité des deux tiers à l'assemblée de l'Etat pour tout vote de nouveaux impôts. Ce resserrement de la vis fiscale, connu aussi sous le nom de « révolte du contribuable », se fit sentir dans le domaine de la politique de l'eau : les grandes infrastructures, extrêmement coûteuses, n'obtinrent plus de financements, tandis que le coût du maintien des infrastructures existantes apparut de plus en plus lourd, d'où une certaine dégradation. Avec la présidence de Ronald Reagan, en 1980, cette approche de réduction de dépenses fut confirmée, ainsi qu'un désengagement croissant de l'Etat fédéral de la gestion de l'eau dans l'Ouest américain qui se perpétue avec l'administration Bush maintenant. A l'heure actuelle, la Californie est un Etat très endetté, et il est donc clair qu'il lui est financièrement impossible d'entreprendre la construction de nouvelles méga-infrastructures.

-la conjonction de ces deux préoccupations s'est vue dans la défaite hautement symbolique du Peripheral Canal en 1982¹⁰, rejeté à la fois pour des raisons financières et environnementales, alors que le dernier grand barrage, celui de New Melones, aura été construit en 1972, entraînant des protestations nationales qui confirmèrent la portée du mouvement environnementaliste.

La défaite du Peripheral Canal a, par ailleurs, révélé le flottement au sein de la *water industry*, à savoir la grande désunion entre forces de l'agriculture et urbaines. Ainsi, on a vu des grands noms de *l'agribusiness* soutenir des environnementalistes lors de la campagne référendaire autour du projet, tandis que le MWD renâclait initialement au sujet du bien-fondé de la chose. D'autre part, la coupure Nord / Sud, déjà marquée lors des débats concernant le State Water Project, est encore plus forte en 1982 : le Peripheral Canal n'obtient la majorité des voix dans aucun comté du Nord, et n'obtient de majorité absolue (mais pas massive) que dans quelques comtés du Sud. Au final, il est rejeté par 60% de l'électorat, confirmant la perte de vitesse de l'ingénierie hydraulique comme approche centrale de l'approvisionnement en eau.

Pour certains observateurs de la situation, la *water industry* a perdu sa vision, son sens de l'utopie de la transformation de l'espace et de la société autour de grands projets. Désormais règne la compétition

⁹ Carson (1962)

¹⁰ Pour une analyse détaillée, voir Fitzsimmons, Gottlieb (1998)

entre forces agricoles et urbaines, et à l'intérieur de ces pôles, pour une ressource qui brusquement semble plus rare que jamais.

Ainsi, depuis les années 1970, la vision de l'eau et de sa gestion s'est profondément modifiée, notamment dans la société en général, mais aussi au sein de ce qui constituait jusque là la « *water industry* ». L'approche est désormais moins monolithique, plus propice à des expérimentations, à des innovations, car plus contestée, même si les réflexes du passé demeurent. Nous passons en revue dans ce qui suit la panoplie des approches proposées pour remédier à la « crise » de l'eau en Californie du Sud.

Les solutions proposées et les expérimentations concrètes pour parvenir à une plus grande flexibilité

Face à ces menaces, dont certaines sont apparemment virtuelles mais dont la plupart se font clairement sentir, et avec une série de sécheresses particulièrement marquées dans les années 1977-1982 et 1987-1992, ayant conduit à des coupures représentant jusqu'à 90% des livraisons habituelles et à des rationnements généralisés, les appels à une nouvelle politique de l'eau, introduisant plus de flexibilité dans le système, se sont faits jour dans les deux dernières décennies.

Il s'agit d'accommoder tous les usagers de l'eau, et notamment le « nouveau venu » qu'est « l'environnement » tout en assurant la sécurité durable de la fourniture en eau pour que la Californie reste une grande puissance économique, ce qui inclut son statut de première agriculture du monde. Cependant, contrairement à ce qui s'est passé historiquement, la Californie ne peut plus recourir à la construction de nouvelles méga-infrastructures pour aller capter de « nouvelles » ressources en eau : on ne peut imaginer planter une nouvelle paille dans un verre décrit comme à moitié vide... désormais, la sensibilité « environnementale » dominante de l'électorat, ainsi que les questions de coûts financiers, conjuguées à la farouche défense des ressources en eau par ceux qui les détiennent, rendent impossible cette approche de « génie civil » ; en d'autres termes, l'eau ne peut plus venir de « dehors » mais de « dedans », dans une reconfiguration de l'usage des ressources disponibles entre les utilisateurs, qui accorderait sa place à un « génie de l'environnement ».

Nous décrivons ici les grandes expériences en matière de flexibilisation en soulignant leur potentiel et leurs limites politiques, économiques, sociales et environnementales. Par ailleurs, nous mettons en valeur l'intéressante reconfiguration des forces politiques autour de cette question de la réforme de l'eau.

-la réallocation *ag-to-urban* : L'idée est de redistribuer une partie de l'eau utilisée par l'agriculture, grâce à des efforts d'économie d'eau faits par les syndicats agricoles et/ou la mise en jachère de certaines terres ; les agriculteurs deviennent ainsi des « *water farmers* », avec la perspective de s'enrichir puisque l'eau à usage agricole, fortement subventionnée par l'Etat fédéral, peut être revendue aux villes pour plusieurs fois le prix d'achat. On s'inscrit bien dans la logique de payer les agriculteurs pour des services rendus, à la ville ou à l'environnement.

Une loi votée par l'assemblée de Californie, en 1986, rend possible et encadre les transferts depuis l'agriculture vers la ville, c'est le *Model Water Transfer Act*.

Le principe d'une revente au plus offrant a poussé certains commentateurs, comme Brent Haddad¹¹, à parler de « marchés de l'eau », vantés pour leur capacité à mettre fin aux effets pervers évidents d'un système massivement subventionné. Les marchés de l'eau permettraient de mettre fin au gaspillage et aux usages marginaux de l'eau, comme la culture de la luzerne et du coton en plein désert ; ceci, *in fine*, bénéficierait aussi à l'environnement, puisque des achats d'eau aux fins de maintenir les écosystèmes aquatiques seraient possibles, que ce soit par des associations environnementales, ou bien par la collectivité, comme dans le cas de l'*Environmental Water Account* créée par l'Etat de Californie en 1991 et considéré comme une des premières grandes expériences de « marché de l'eau » dans l'Etat : alors que la sécheresse faisait rage, l'Etat de Californie a acheté de l'eau aux agriculteurs sur la base du volontariat et l'a revendue à des villes et d'autres agriculteurs. L'expérience fut peu concluante en termes des volumes échangés, et n'a de marché que le nom puisque l'Etat était le seul

¹¹ Haddad (1998)

acheteur et fixait les prix d'autorité¹² ; cependant, son innovation majeure était d'organiser l'achat par la collectivité d'eau pour « l'environnement », à savoir le maintien des écosystèmes aquatiques par des débits réservés, faisant de fait de l'environnement un usage « raisonnable et bénéfique » de l'eau.

Un des plus célèbres environnementalistes, Tom Graff, de Environmental Defense, résume la situation de façon abrupte: « l'idéalisme, c'est fini ; les agriculteurs ne feront des économies d'eau que si cela a un sens économique pour eux, et c'est tout. La voie de l'avenir, c'est le marché, pas l'intervention publique »¹³. Ainsi, le recours aux marchés permettrait de faire d'une pierre deux coups, en accélérant le désengagement des autorités et en mettant fin au *command-and-control* des années 1960-1970. Néanmoins, une série d'éléments limitent la possibilité de mettre sur pied de réels marchés au sens strict du terme, ainsi que l'ampleur et le rythme de mise en œuvre des transferts depuis le secteur agricole. Sur ce dernier point, le « fantôme de l'Owens Valley », selon les termes de Brent Haddad, pèse sur la situation. L'Owens est une vallée située au Nord de la ville de Los Angeles ; cette dernière, au début du XX^{ème} siècle, construisit un aqueduc de plusieurs centaines de kilomètres pour aller prélever de l'eau de l'Owens après avoir, par des procédés souvent à la limite de la légalité, acheté la majorité des droits sur l'eau dans la vallée. Après l'achèvement de l'aqueduc en 1913, la vallée jusque là fertile et peuplée connut un déclin rapide et irréversible à mesure que l'eau fut transférée à Los Angeles. La situation dans la vallée s'est certes améliorée depuis le milieu des années 1990 avec la négociation d'accords avec la ville de Los Angeles pour une légère réduction des prélèvements, mais l'Owens ne retrouvera pas ses exploitations agricoles d'antan, et, d'autre part, comme conséquence de l'assèchement du lac Owens, souffre de nuages de poussière alcaline à répétition qui constituent la plus grande source de pollution de l'air en Amérique du Nord à eux seuls. Depuis la « tragédie de l'Owens », terme qu'on peut discuter puisque les ventes furent volontaires, les zones rurales se méfient profondément de la volonté réelle ou supposée qu'ont les villes d'accaparer leur eau. A cet égard, lancer un processus de transferts *ag-to-urban* est vu par beaucoup de syndicats d'irrigation comme mettre le doigt dans un engrenage irréversible, ce qui explique les conflits souvent violents dans les zones rurales autour de la question, et la longueur des négociations, jusqu'à 15 ans dans certains cas.

Un autre facteur gênant la mise en place de marchés *stricto sensu*, c'est l'absence de droits de propriété en tant que tels sur l'eau ; en effet, les acteurs n'ont qu'un droit d'usage de l'eau, en vertu de la notion de *public trust* : l'eau appartient à l'Etat de Californie qui en concède l'usage « raisonnable et bénéfique » pour le bien du public. Ainsi, tout syndicat d'irrigation qui n'utilise pas son eau selon ces critères peut se voir retirer son droit à l'usage d'une source d'eau donnée, en théorie tout du moins, puisqu'il est clair que le sentiment de propriété de l'eau est fortement enraciné, et donc que l'Etat doit procéder avec tact dans la gestion des droits. Mais la diffusion des droits de propriété, qui s'est accentuée au cours de l'histoire de l'Etat¹⁴, fait que tout « marché » de l'eau sera en fait un accord complexe portant sur un droit à l'usage de l'eau, et jamais un transfert de propriété. Par ailleurs, le droit d'usage de l'eau dans un syndicat d'irrigation donné est concédé au syndicat lui-même, et pas aux agriculteurs individuels qui le composent ; ceux-ci n'ont donc pas le droit de contracter avec des acteurs urbains pour « vendre » leur eau, mais doivent passer par le syndicat, dont l'approche des transferts peut varier fortement, par exemple en fonction du mode d'élection du directoire du syndicat : selon qu'il donne la prééminence aux grands propriétaires terriens ou qu'il permette l'expression égale de tous les citoyens dans le territoire du syndicat, l'attitude envers les transferts d'eau variera fortement. Le transfert est par ailleurs soumis à la procédure de l'*Environmental Impact Report* (EIR, rapport sur l'impact environnemental), qui doit dresser la liste des atteintes potentielles à l'environnement et proposer des mesures visant à le réduire. Cette procédure est publique et

¹² Hundley, N., (2001:467).

¹³ "Battle of the Water Behemoths", George Skelton, *Los Angeles Times*, 19 mai 1997.

¹⁴ Ainsi, lors de la période pionnière de la deuxième moitié du XIX^{ème}, l'eau est considérée essentiellement comme une marchandise, avec peu de restrictions sur son usage et son transfert hors de son milieu naturel, notamment pour faciliter le minage hydraulique des exploitations aurifères. Les choses changent au début du XX^{ème}, avec une série de provisions soumettant l'usage de l'eau au fait de ne pas gêner les activités d'autrui (maintien des voies navigables, préservation des élevages de saumon...). Les notions d'usage « raisonnable et bénéfique » et de « *public trust* » se dessinent et s'affirment au cours du XX^{ème}, jusqu'à intégrer l'environnement comme « usager » à part entière de l'eau.

susceptible d'engendrer des contestations en justice qui peuvent fortement ralentir l'exécution du projet.

Enfin, de nombreuses autorités locales interdisent strictement l'exportation d'eau hors du territoire des syndicats d'irrigation locaux, ce qui là encore interdit la mise en place d'un marché qui requerrait la liberté de circulation de la marchandise. Par conséquent, la grande majorité des transferts d'eau s'effectuent à l'intérieur de syndicats agricoles et sur de courtes périodes (moins d'un an), ce qui par ailleurs les exempte de la procédure d'EIR.

Il est une autre forme de « génie de l'environnement » : le stockage d'eau dans des aquifères (*groundwater banking*), par des syndicats d'irrigation ou bien, plus rarement, par des entreprises, pour le compte d'utilisateurs urbains. Ainsi, les zones rurales vendent leurs capacités de stockage naturelles à la ville, permettant d'introduire plus de flexibilité dans la gestion de l'eau : en effet, en périodes de forte disponibilité de l'eau et de consommation relativement basse, les villes stockent leur eau excédentaire auprès des syndicats pour retrait en période de forte demande. Là encore, le « stockage » est une métaphore, car souvent il s'agit d'un échange dans le temps de droits d'usage de l'eau ; par exemple, dans le cadre du State Water Project, un syndicat d'irrigation ayant conclu un accord avec MWD s'accordera avec ce dernier pour ne pas utiliser une quantité donnée d'eau à une certaine période, laissant ainsi l'eau disponible pour le grossiste urbain.

Les avantages pour les gestionnaires d'eau urbains résident dans le fait d'accroître leur portefeuille de ressources en eau : en accumulant des « crédits » dans des « banques » de l'eau en divers endroits, ils peuvent contrebalancer des pénuries ponctuelles sur une partie du système (par exemple, les sécheresses sur le Colorado ne se produisent en général pas au même moment que celles affectant le SWP), et ainsi amortir le décalage parfois fort entre années humides et sèches.

Pour les secteurs où se produit le stockage, principalement des syndicats d'irrigation, il s'agit d'abord d'une source de revenus qui peut s'avérer plus lucrative que l'usage d'un même volume d'eau pour l'irrigation de cultures de faible valeur et décrites publiquement comme source de gaspillage (comme la luzerne). D'autre part, l'utilisation des aquifères comme infrastructures de stockage permet de les maintenir dans un état sain dans des zones où la surexploitation a souvent eu des conséquences dramatiques : effondrement des sols et destruction de certains aquifères, ou alors infiltration d'eau salée en zones côtières. Ainsi, les aquifères sont pérennisés. D'autre part, le principe est le même que pour les zones urbaines : jouer sur la temporalité d'usage de l'eau et d'impact des sécheresses.

La mise en place du *water banking* par les villes leur permet d'entrer dans une stratégie d'optimisation de leurs diverses ressources, qui n'ont pas les mêmes caractéristiques et risques : on entre dans une logique « d'usage conjoint » (*conjunctive use*) des différentes sources (locales, importées, de surface et souterraines...) qui permet de répartir les risques en ne dépendant pas exclusivement sur une source donnée, et ainsi d'accroître la fiabilité de l'alimentation en eau dans une phase de transition.

Il y a aussi d'autres voies explorées par les utilisateurs d'eau en Californie du Sud pour arriver à une plus grande flexibilité dans la gestion et l'usage de la ressource.

D'abord, on peut citer des efforts visant à optimiser l'usage de l'eau, en ville comme en zones agricoles. La marge est en effet grande, quand on sait que 60% de l'usage de l'eau en ville, par exemple, est à mettre au compte de l'arrosage des jardins, doublement inefficace : d'une part, du fait de l'usage massif d'espèces non adaptées naturellement au climat local, et donc fortement consommatrices d'eau (on peut penser à l'universel gazon), d'autre part du fait de techniques d'arrosage dépassées (il est fréquent de voir l'eau ruisseler sur les trottoirs dans les rues de Los Angeles). En agriculture, le gaspillage est aussi avéré, que ce soit du fait des cultures (luzerne, riz, coton), d'une mauvaise prise en compte de l'évapotranspiration, ou de l'infrastructure (canaux en terre). Ainsi, près de trois-quarts de l'eau appliquée aux cultures par arrosage dans les zones les plus arides de la Californie du Sud, comme l'Imperial Valley, s'évapore avant d'atteindre le sol.

Des progrès ont eu lieu sur ces différents points ; ainsi, la ville de Los Angeles a, au travers de son département d'eau, incité les particuliers à l'installation de chasses d'eau et de douches plus économiques en eau depuis une vingtaine d'années ; de même, pour les professionnels, des rabais ont été offerts pour l'installation de lave-vaisselle plus efficaces. Le résultat a été qu'entre la fin des

années 1970 et aujourd'hui, la consommation totale d'eau dans la ville n'a pas augmenté, alors que la population a presque doublé. D'autres mesures d'économie d'eau sont poursuivies (incitation à l'usage d'espèces locales dans les jardins par exemple), et il est probablement possible de réduire encore la consommation par tête, toujours à un niveau élevé. Mais il y a un revers : ce que l'on appelle le durcissement de la demande, à savoir que, quand toutes les mesures d'économie d'eau ont été réalisées, il devient de plus en plus difficile d'en réaliser de nouvelles dans le cas d'une grosse sécheresse par exemple, puisqu'on se rapproche de plus en plus de ce que la population considère comme les besoins incompressibles. Une telle situation s'est produite lors de la sécheresse de la fin des années 1990, où, en plus des restrictions sur l'arrosage des pelouses et des coupures significatives dans le secteur agricole, les autorités commencèrent à surtaxer les particuliers qui ne réduisaient pas leur consommation d'eau, alors même que nombre de ces derniers s'estimaient incapables d'aller plus loin.

Enfin, une autre voie explorée pour réduire la dépendance de la Californie du Sud envers les importations et réduire l'impact des sécheresses est la réhabilitation de l'eau polluée, ainsi que la mise en valeur de l'eau de mer ou usagée par désalinisation et traitement. En effet, il s'agit là de ressources locales et d'un volume significatif. Certes, depuis les années 1990, comme l'a illustré le film *Erin Brockovitch*, des entreprises ont été reconnues coupables et sommées de payer pour la dépollution des eaux, extrêmement coûteuse. Mais il est difficile de trouver les pollueurs et de prouver qu'ils sont coupables (surtout dans le cas d'entreprises ayant fait faillite), d'une part, et d'autre part, difficile d'établir les responsabilités, notamment financières, dans le processus de dépollution ; la fragmentation administrative de la région joue un grand rôle dans cette situation, résultant dans des délais de 10 à 15 ans entre l'identification d'une pollution et son traitement. Entre temps, cette pollution peut s'étendre (les fermetures de puits, sur une nappe donnée, entraînent des diffusions des substances polluantes vers les puits actifs), et il s'agit souvent de produits ayant des vies longues. L'approche, désormais, est donc centrée sur une prévention de la pollution ; en ville, cela prend la forme d'actions de sensibilisation sur les eaux de ruissellement, première source de pollution de l'océan en cas de fortes pluies ; dans les campagnes, il s'agit d'interdire certains pesticides ou mieux réguler les rejets des exploitations agricoles. Mais les progrès sont limités dans ces domaines.

Au centre du débat : l'agriculture et son usage de l'eau.

Dans le portefeuille des approches que nous avons présentées ci-dessus, le « génie de l'environnement » tient une place de choix, du moins en théorie, eu égard à l'usage massif de l'eau par le secteur agricole dans la région. C'est pour cela que nous allons présenter plus en détail la question des transferts *ag-to-urban*, que certains ont même qualifiés de « marchés » pour célébrer l'avènement d'une répartition de l'eau s'éloignant de la logique de subventions et d'interventions étatiques.

Au centre du tournant de la flexibilisation, il y a l'agriculture, qui consomme 80% de l'eau dans l'Etat. Cette agriculture est extrêmement intensive et contribue à la richesse de la Californie. Mais elle est aussi accusée de gaspiller d'importantes quantités d'eau qui plus est massivement subventionnée, tout en engendrant de nombreux dégâts environnementaux. Pour cette raison, alors que l'agriculture a été traditionnellement le meneur du jeu de l'eau en Californie, entraînant dans son sillage, avec ses soutiens politiques locaux, régionaux et nationaux, la construction des grandes infrastructures qui font de l'Etat le plus grand bassin versant artificiel du monde, elle se trouve depuis de nombreuses années montrée du doigt et appelée à réformer son usage de l'eau pour accommoder à la fois la croissance urbaine et la protection de « l'environnement ».

Mais les solutions proposées afin de réformer l'usage de l'eau par l'agriculture se heurtent aux réticences de syndicats d'irrigation jaloux de leurs prérogatives et désireux de contrôler « leur » eau : comme le disait un représentant de Western Farms, une grande entreprise agricole de l'Imperial Valley, alors qu'on le questionnait sur les raisons du gaspillage de l'eau par les membres du syndicat et qu'on lui suggérait que des économies d'eau devraient être imposées par la loi, « C'est une position très naïve. Ils ont des droits sur l'eau, un droit légal. Ce n'est pas l'Allemagne nazie ici »¹⁵.

¹⁵ "Battle of the Water Behemoths", George Skelton, *Los Angeles Times*, 19 mai 1997.

A cela s'ajoute la méfiance envers le monde urbain qui reflète l'histoire de la Californie, ainsi que les conséquences économiques et sociales, potentiellement graves, pour les régions exportatrices; de même, la question des effets sur les régions importatrices- les zones urbaines- mérite d'être creusée : les villes peuvent-elles simplement considérer l'eau agricole comme un relais dans une croissance souvent décrite comme déconnectée des ressources en eau ? Le monde urbain peut-il exiger de l'agriculture des efforts d'économie d'eau et de rationalisation, sans s'appliquer à lui-même ces critères ? Ainsi, on peut s'interroger sur qui gagnera et perdra dans le mouvement vers la flexibilisation par les transferts, qui paraît bel et bien enclenché, et qui est présenté comme globalement positif pour tous.

Ces questions sont d'autant plus marquées en Californie du Sud, qui, avec son climat allant de méditerranéen à désertique, a néanmoins construit une puissante agriculture irriguée grâce à des transferts d'eau depuis le Colorado, la Californie du Nord, et en puisant abondamment dans ses réserves en eau souterraines. Or, toutes ces sources sont désormais confrontées à d'importantes menaces, comme nous l'avons souligné plus haut.

La mise en place de transferts entre l'agriculture et la ville apparaîtrait comme un signal fort adressé à la Californie du Nord, d'une part, ainsi qu'aux autres Etats utilisant le Colorado et à l'Etat fédéral d'autre part, que la Californie du Sud, dépendant à 60% sur les imports d'eau, prendrait enfin la question d'une meilleure gestion de l'eau au sérieux en essayant de résoudre ses problèmes en interne : comme l'a formulé le sénateur David Kelley, auteur d'une loi visant à favoriser les transferts d'eau « nous n'avons cessé de clamer au cours de toutes ces années qu'il nous faut plus d'eau en Californie du Sud. Maintenant que le monde entier sait que nous avons toute cette eau [*dans le secteur agricole*], les Californiens du Nord vont nous dire 'arrangez-vous entre vous avant de venir ici pour nous prendre notre eau' »¹⁶. C'est dire si les menaces externes ont pesé dans la négociation, pas toujours aisée ou achevée, de transferts.

L'étude de cas concrets de syndicats d'irrigation engagés dans des négociations avec les villes au sujet de transferts d'eau montre que le principe, apparemment simple en théorie, est extrêmement complexe à mettre en place sur le terrain. On constatera notamment qu'on est loin de « marchés de l'eau » au sens strict du terme, et que la question des « dommages collatéraux » mérite d'être explorée en détail.

La lutte autour de l'eau de l'Imperial Valley : un cas exemplaire des promesses et des limites des transferts Ag-to-Urban.

¹⁶ Idem.



Figure 1: les vallées Imperial, Coachella, et la Salton Sea

“It’s long been obvious that the additional water needed to accommodate cities ultimately would come from farms. That time is now and the battleground is the Imperial Irrigation District”¹⁷.

Au cœur des débats concernant les transferts d’eau agricole vers la ville, il y a l’Imperial Irrigation District (IID), un syndicat agricole d’irrigation situé dans le comté d’Imperial, une zone aride et faiblement peuplée située au Sud-Est de Los Angeles¹⁸. Fondé en 1911, IID détient des droits prioritaires sur l’eau du Colorado en vertu du principe du « premier arrivé, premier servi » qui domine dans l’Ouest américain pour des raisons historiques et culturelles. Dans un secteur autrefois baptisé « la vallée des morts »¹⁹ du fait de son aridité, l’eau existe en abondance, et a permis de bâtir une agriculture irriguée très productive²⁰ qui, avec un chiffre d’affaires annuel autour du milliard de dollars, soutient 140,000 personnes, dont plus de 1,200 travaillent directement pour le syndicat d’irrigation, qui détient les droits sur l’eau au bénéfice des agriculteurs.

Le syndicat d’irrigation a bénéficié du soutien de l’Etat fédéral dans sa quête d’eau, notamment avec la construction de l’All American Canal qui lui apporte l’eau du Colorado. Ainsi, IID, le plus grand syndicat agricole du pays, avec plus de 180,000 hectares irrigués, détient 70% des droits de la

¹⁷ “An Essential Water Deal”, *Los Angeles Times*, Editorial, 21 juin 2002.

¹⁸ Voir en annexe le plan de la région.

¹⁹ “Proposal to Sell Imperial Valley Water Stirs Anger”, Tony Perry, *Los Angeles Times*, 2 Octobre 1995.

²⁰ Ainsi, Imperial produit 40% des légumes du pays en période hivernale. Voir « Everyone Pays Price for Backroom Water Grab From Farmers », *Los Angeles Times*, 15 Juillet 2003.

Californie sur l'eau du Colorado et utilise donc plus d'eau de ce fleuve que n'importe quelle autre entité, plus que tout l'Etat d'Arizona même. En fait, avec 3.1 MAF consommés par an, soit assez d'eau pour 24 millions de personnes (c'est-à-dire toute la Californie du Sud), et avec une hausse de consommation de 500,000 AF par an entre 1992 et 1997, IID est tout simplement le plus gros consommateur d'eau de l'Etat. Cette eau est payée \$12.50 /AF par les agriculteurs, alors qu'en ville on est prêt à l'acheter à \$200-300²¹. C'est ainsi que « dans la quête pour de nouvelles sources d'eau, tous les chemins mènent à l'Imperial Valley, où les agriculteurs bénéficient des ressources les plus abondantes et les plus bon marché de toute la région »²².

Du fait de sa richesse en eau conjuguée à sa pauvreté économique avec des problèmes chroniques de chômage et d'exploitations agricoles sous capitalisées²³, IID se retrouve logiquement, depuis deux décennies, au centre des débats sur la réallocation de l'eau agricole vers le monde urbain, alors que l'influence traditionnelle de ce qui était le plus puissant syndicat d'irrigation du pays a faibli²⁴. Cet affaiblissement est allé de pair avec une érosion des mythes fondateurs de la vallée comme zone d'agriculture : à l'origine, des pionniers anglo-saxons qui viennent convertir le désert en « oasis » à la sueur de leur front et qui sont unis dans une vision utopique²⁵ ; aujourd'hui, une population à 75% latino mais dominée par une petite élite blanche qui contrôle l'économie et la politique de la vallée²⁶. Plus de la moitié des terres sont détenues par des propriétaires fonciers résidant hors de la vallée, souvent dans les villes chic de la côte comme Newport Beach ou La Jolla. A cet égard, les propos d'un représentant des agriculteurs déclarant « nos droits à l'eau ont été justement conquis par le dur labeur des pionniers et ils méritent à ce titre d'être protégés », semblent résonner un peu creux²⁷ eu égard à l'évolution de la situation sociale dans la vallée. Nous verrons ainsi que la question des transferts d'eau vers la ville est indissociable d'enjeux sociaux, politiques et ethniques présents dans la vallée ainsi que d'autres syndicats d'irrigation du désert sud californien, comme Coachella ou Palo Verde.

Un des points de l'argumentaire des forces favorables à la réallocation- notamment le Metropolitan Water District (MWD) et la San Diego County Water Authority (SDCWA), respectivement grossiste de l'eau de la Californie du Sud et autorité en charge de l'eau dans le comté de San Diego²⁸- est l'important gaspillage d'eau qui se produit dans le territoire du syndicat, que ce soit du fait des techniques employées (canaux en terre d'où pertes par infiltration en plus de la forte évaporation caractéristique du milieu) ou des cultures majoritaires (de faible valeur comme la luzerne) dans un contexte général de subvention massive de l'eau par l'Etat fédéral ou de Californie selon les cas ; ainsi, une réallocation pousserait à un usage optimal de l'eau. Cette attitude des acteurs urbains de l'eau représente un tournant historique, tant ville et agriculture étaient jusqu'à il y a une vingtaine d'années alliées pour obtenir des grandes infrastructures d'eau des Etats fédéral et de Californie. L'agriculture est depuis devenue la cible d'organisations comme le MWD ; comme le résumait Carl Boronkay, son directeur général, au début des années 1990 : « Nous adorons tous les agriculteurs bien sûr, les enfants, en grandissant, font des petits dessins d'agriculteurs. Mais il est hors de question qu'on refuse de l'eau à des gens tandis que les agriculteurs arrosent des champs de luzerne ou de riz »²⁹. Ainsi, le gaspillage d'eau dans l'Imperial Valley était estimé autour de 400,000 AF/ an, soit assez d'eau pour environ 3 millions de personnes³⁰.

²¹ "Battle of the Water Behemoths", George Skelton, *Los Angeles Times*, 19 mai 1997.

²² "Inland Water Sale Rejected; Coastal Cutback Threatened", *Los Angeles Times*, 10 Décembre 2002.

²³ "A San Diego Chinatown With Los Angeles as Victim", Steve Erie, *Los Angeles Times*, 25 août 1996.

²⁴ « Farmers Oppose Call to Idle Land », *Los Angeles Times*, 17 Juin 2002 .

²⁵ Ainsi, un best seller de 1911 (plus de 2 millions de ventes), *The Winning of Barbara North*, par ailleurs livre de chevet de l'enfance de Ronald Reagan, et sous-titré de façon éloquente « le sacerdoce du capitalisme » narre en détail et sur un ton moraliste toutes les difficultés auxquelles les pionniers durent faire face dans cette zone inhospitalière. Voir "Proposed Sale of Water Creates Divisions in Desert", *Los Angeles Times*, 19 Octobre 2002.

²⁶ « Proposed Sale of Water Creates Divisions in Desert », *Los Angeles Times*, 19 octobre 2002.

²⁷ "Inland Water Sale Rejected; Coastal Cutback Threatened", *Los Angeles Times*, 10 Décembre 2002.

²⁸ Le MWD, un grossiste qui associe 27 communes de Californie du Sud, dont Los Angeles et San Diego, fournit de l'eau à plus de 16 millions d'habitants ; SDCWA, par ailleurs cliente du MWD, fournit elle environ 3 millions de personnes.

²⁹ Hundley (2001 : 469).

³⁰ *Ibid.*, p.471.

Par ailleurs, les conséquences environnementales ont aussi été à la base des premiers pas vers une forme de réallocation, d'où le soutien d'environnementalistes influents, comme ceux d'Environmental Defense ; en effet, un des enjeux du débat autour de l'eau de l'Imperial est le sauvetage de la Salton Sea³¹, un gigantesque lac créé au début du XX^e siècle par une crue du Colorado et maintenu depuis par le ruissellement de l'eau d'irrigation³², puisqu'il se situe au point le plus bas d'une vallée dépourvue d'écoulement naturel. Ce lac, produit à la fois naturel et social, est peu à peu devenu, malgré une pollution massive aux pesticides et fertilisants et une salinité deux fois celle de l'océan³³, une réserve naturelle pour des poissons et oiseaux migrateurs, et, à ce titre, il est protégé par des lois fédérales et californiennes. Nous avons ainsi un cas particulièrement intéressant où le gaspillage d'eau par IID contribue à maintenir un écosystème riche alors que la réforme dans la gestion de l'eau, pourtant a priori bénéfique, lui porterait un coup sans doute fatal. Nous verrons quelle place cet enjeu écologique occupe dans la question des transferts.

Enfin, la question des impacts internationaux du transfert proposé se pose aussi : en effet, les mesures de rationalisation de l'usage de l'eau du côté américain pourraient être de nature à priver la vallée de Mexicali, au Mexique, d'une bonne partie de ses ressources en eau, qui proviennent de l'infiltration depuis l'All American Canal. Or, cette agriculture, déjà affectée par la forte salinité du Colorado consécutive à l'agriculture américaine, est vitale pour les familles de cette région. Là aussi, il nous faut voir l'effet potentiellement dévastateur, et la façon dont il est discuté par les parties, d'une mesure de transfert présentée comme une étape essentielle d'une meilleure gestion de l'eau en Californie du Sud : finalement, les « dommages collatéraux » ne l'emportent-ils pas sur les bienfaits escomptés ? Quelles autres approches sont-elles possibles ?

Nous exposons ici ce que l'on pourrait appeler, tant elle est riche en rebondissements et intrigues, la saga de l'eau de l'Imperial, très complexe malgré la simplicité apparente du principe.

-Le premier pas : l'accord entre IID et MWD de 1988

Un premier accord de transfert d'eau impliquant IID est signé en 1988 avec MWD, le grossiste de la région. Cet accord porte sur 100,000 AF par an, soit assez d'eau pour environ 800,000 personnes, sur une période de 35 ans. Encore ne s'agit-il pas d'une vente, car, comme nous l'avons exposé plus haut, l'eau n'appartient pas aux syndicats d'irrigation en tant que telle comme marchandise, il s'agit d'un droit à l'usage. L'opération a donc consisté en un échange : MWD a payé pour des travaux facilitant les économies d'eau dans le territoire du syndicat (étanchéité des canaux d'irrigation, systèmes d'irrigation plus perfectionnés...) et en échange IID a accepté de laisser dans le fleuve Colorado 100,000 AF par an que MWD pouvait prendre en cas de besoin. Il était en effet essentiel pour le syndicat d'irrigation de bien préciser que ceci ne représentait aucunement un abandon de ses droits sur l'eau, la grande peur d'IID étant de se voir imposer une réduction de ses droits. En effet, la loi Californienne stipule, selon le principe « *If you don't use it, you lose it* », que le fait de ne pas utiliser à des fins « raisonnables et bénéfiques » les droits sur l'eau dont on dispose peut conduire à se les voir retirer par le *State Water Resources Control Board* (SWRCB), l'agence en charge de la gestion des droits. C'est d'ailleurs le SWRCB qui a créé le cadre permettant ce premier transfert IID/MWD en menaçant IID de lui retirer une partie de ses droits.

En effet, en 1984, le SWRCB, répondant à des plaintes répétées de la population locale, estima que l'usage de l'eau par IID était « déraisonnable » et ordonna au syndicat de faire des efforts de rationalisation³⁴, avec la menace implicite d'une réduction des droits sur l'eau³⁵. Le plan fut présenté

³¹ Voir, au début de cette partie, l'image satellite montrant l'IID, la Salton Sea, et la vallée de Mexicali de l'autre côté de la frontière.

³² Par ailleurs, la Salton Sea est alimentée si l'on peut dire par des eaux usées brutes en provenance du Mexique, ce qui laisse imaginer, au vu du « cocktail », la pollution chimique et bactériologique de ce plan d'eau.

³³ La pollution n'a fait que de s'accroître depuis les années 1970, occasionnant un déclin des populations de poissons et oiseaux avec des épisodes de mortalité massive. Ceci fut le signal qui conduisit à des efforts de protection de la Salton Sea sous l'égide d'environnementalistes et des autorités.

³⁴ Hundley (*Ibid*, p. 472).

³⁵ Par ailleurs, juste quelques années auparavant, IID s'était vu reprocher les mêmes arguments par les autorités fédérales, qui avaient menacé de réduire les livraisons d'eau au syndicat. IID avait obtenu gain de cause en

par IID quatre ans plus tard mais le syndicat argua de « difficultés économiques » pour ne rien faire. Le SWRCB refusa de prendre en compte cet argument et intima à IID de financer le plan quand même ou bien de « trouver une autre entité prête à le faire ». C'est là que MWD entre en jeu, se déclarant prêt à financer les efforts d'économies d'eau requis de IID en échange d'eau.

Les hésitations initiales du syndicat d'irrigation, liées notamment à la peur de nombreux agriculteurs de mettre le doigt dans un engrenage à la Owens Valley, sont contrebalancées par une série de plaintes en justice affectant le syndicat au sujet de sa gestion de l'eau : plainte collective (*class action*) de propriétaires riverains de la Salton Sea, ne supportant plus une pollution croissante (le lac est de plus en plus fétide et glauque, avec des épisodes fréquents de mort massive de poissons et oiseaux qui bien sûr n'améliorent pas l'odeur) conjuguée à des inondations fréquentes, qui se traduisent par des impacts négatifs sur le potentiel touristique ; d'autre part, plainte d'un exploitant agricole influent de la région qui oblige IID à une coûteuse compensation pour éviter le procès. Ces plaintes s'ajoutent bien sûr à l'épée de Damoclès de la résolution du SWRCB. Ceci donne lieu à l'accord très novateur avec MWD : IID économisera un minimum moyen de 100,000 AF par an, pour 35 ans avec tacite reconduction. En échange, MWD finance des projets permettant les économies d'eau pour la somme de \$100 millions et compense la vallée pour l'électricité qu'elle ne peut produire³⁶. Ainsi, toutes charges retenues, l'eau revient à environ \$130 par AF pour MWD, soit la moitié de ce que le grossiste paie à l'époque pour l'eau du State Water Project, ce qui rend la transaction très intéressante ; elle l'est aussi pour les agriculteurs de l'IID qui touchent l'eau à \$12.50 par AF.

Cependant, l'accord est immédiatement contesté par un autre syndicat d'irrigation utilisant l'eau du Colorado, le Coachella Valley Water District (CVWD), illustrant ainsi la difficulté à faire évoluer le paysage de la répartition de l'eau en Californie du Sud. Cette difficulté a aussi ses racines dans l'accord flou de 1931 qui partage l'eau du Colorado. En effet, la Californie a alors reçu un droit à 4.4 MAF par an. Le MWD obtient 550,000 AF/an et l'agriculture obtient en bloc 3.85 MAF. Il s'agissait ensuite de répartir ce bloc entre les syndicats d'irrigation, et là c'est la règle du « premier arrivé, premier servi » qui a primé, IID et CVWD obtenant la troisième priorité après le Palo Verde Irrigation District et le Yuma Project, une réserve indienne. Entre IID et CVWD, c'est le premier qui obtient la part du lion, avec 3.1 MAF contre seulement 330,000 AF pour le dernier. Depuis, Coachella n'a cessé de critiquer son statut de dernier dans la queue des priorités agricoles, d'autant plus que le syndicat a fortement puisé dans ses aquifères pour pouvoir développer son agriculture irriguée. CVWD se saisit donc de l'accord IID/MWD pour réclamer l'eau économisée, qui, théoriquement, lui revient de droit puisque le syndicat a priorité sur les usages urbains. Face à la perspective de longues années de procédures judiciaires, les parties se mettent d'accord : Coachella obtient, en 1989, la moitié de l'eau économisée (soit 50,000 AF) sauf s'il y a surplus sur le Colorado, dans quel cas les 100,000 AF vont à MWD. L'accord a donc pu aller de l'avant, ouvrant l'ère des transferts *Ag-to-Urban*, vus comme le futur de la gestion de l'eau dans la région.

Quant à analyser les effets de cet accord, on peut tout de suite noter que le transfert n'a pas permis de réduire le gaspillage, puisque la consommation d'eau de IID a augmenté de 500,000 AF dans les années 1990, et que les grands canaux, comme l'All American Canal, n'ont pas bénéficié de travaux pour réduire les pertes par infiltration. Par ailleurs, 100,000 AF ne représentent qu'un peu plus de 3% de l'immense part de l'eau du Colorado que détient IID, qui n'a pas eu à payer pour améliorer ses méthodes d'irrigation, et, surtout, n'a eu aucune obligation en termes des cultures pratiquées, fortement consommatrices.

Tout ceci amène à nuancer l'argument des « marchés » de l'eau comme facteur de rationalisation de son usage ; il s'agissait essentiellement, à l'époque, pour MWD de mettre un pied dans les ressources en eau du secteur agricole, d'où de nombreuses concessions pour ne pas effaroucher le syndicat.

D'ailleurs, malgré les conditions plutôt favorables obtenues par IID, la controverse enfle vite dans la vallée, et nombreux sont ceux qui, au début des années 1990, regrettent la décision du syndicat³⁷. Un deuxième round des transferts va alors s'ouvrir, illustrant à quel point le paysage en la matière n'est

justice contre l'Etat fédéral et n'avait rien changé à ses pratiques. Voir "Imperial Farmers Should Get Less Water, U.S. Report Says", *Los Angeles Times*, 4 Juillet 2003.

³⁶ Hundley (2001 : 475)

³⁷ *Ibid*, p. 478

pas stabilisé et l'intensité des controverses politiques, économiques, sociales et environnementales qui s'entremêlent.

Le deuxième round : l'impossible négociation d'un accord entre IID et San Diego (1995-2002)

Le putatif « marché de l'eau » suscite d'intenses spéculations

Tout commence en 1993 quand les frères multimilliardaires Bass du Texas achètent des terres dans la vallée³⁸, avec l'intention non pas de pratiquer l'agriculture, mais de vendre l'eau qui vient avec la terre. Ainsi s'ouvre l'ère du « *Water Farming* » dans la vallée. Les frères Bass, qui contrôlent le directoire de l'IID, proposent de vendre l'eau au MWD à \$400 par AF (ils la paient \$12.50, rappelons-le) ; après son refus, ils s'orientent vers l'autorité de l'eau de Las Vegas, puis finalement vers San Diego, qui semble intéressé, mais finalement décide de négocier directement avec le syndicat, car le projet des frères Bass, tortueux, est à la limite de la légalité. Par la suite, les frères Bass vendent en 1996 leurs terres dans l'Imperial à U.S. Filter, la plus grande entreprise de traitement des eaux au monde, par ailleurs filiale de Vivendi Universal ; U.S. Filter devient alors rien moins que le plus grand propriétaire de terrains agricoles en Californie du Sud. Les frères Bass font un bénéfice de \$190 millions, tout en devenant actionnaires majoritaires de U.S. Filter³⁹, preuve de leur intérêt persistant dans le marché de l'eau, et signe des intenses spéculations qui se déroulent alors, à l'instar de ce qui est en train de se préparer dans le secteur de l'électricité où d'autres « gars du Texas », comme Enron, projettent d'entrer dans un marché en voie de dérégulation⁴⁰.

Ce qui pousse San Diego à accepter les \$400 par AF, un prix très élevé, est un mélange d'angoisse, de fierté et de rivalité. En effet, San Diego, alors la 6^{ème} plus grande ville du pays, ne dispose que de très faibles ressources en eau souterraine, et dépend à 90% sur l'eau du MWD, dont il est le premier client, pour son agriculture et ses secteurs de haute technologie, fortement consommateurs d'eau. Or, pour des raisons historiques, c'est Los Angeles qui détient la suprématie au sein du MWD, ce qui se traduit par des droits de vote ainsi que par une priorité à l'eau en cas de sécheresse. Cette priorité, proportionnelle aux investissements de chacun des membres du MWD dans la mise en place de l'infrastructure du grossiste, est théorique et n'a jamais été appliquée⁴¹. Mais San Diego, par ailleurs en rivalité avec Los Angeles sur de nombreux autres points- c'est théoriquement elle qui, avec son port notamment, aurait du dominer la Californie du Sud à l'instar de San Francisco au Nord- argue des coupures lors de la sécheresse de 1991, de l'ordre de 31% et qui ont affecté principalement l'agriculture⁴², pour revendiquer son « indépendance » et aller en quête d'une nouvelle source d'eau en dehors de la structure mutuelle du MWD.

C'est ainsi que les négociations commencent en 1995 entre San Diego et IID, sur fond de cette profonde rivalité régionale. Il apparaît aujourd'hui⁴³ que les négociations se sont faites largement en secret, au mépris des règles de publicité régissant des structures comme IID et SDCWA, les deux autorités devant faire face à des critiques de toutes parts. En effet, l'accord, tel qu'il se dessine à la fin 1997, prévoit que IID livrera au minimum 130,000 AF par an et jusqu'à 300,000 AF/an, soit la moitié de la consommation d'eau du comté de San Diego. L'eau serait facturée entre \$249 et \$311 par AF, en dessous des prix du MWD. Le prix payé pour l'eau irait en priorité à des investissements de rationalisation d'usage de l'eau dans la vallée, ainsi que pour payer les agriculteurs afin qu'ils mettent

³⁸ Ils détiennent déjà près de 20,000 hectares à la fin des années 1990. Voir Hundley (2001 : 478)

³⁹ *Ibid.*, p.481

⁴⁰ Starr (2004) ; la parallèle est clair quand, en 2001, un parlementaire propose une loi retirant à MWD l'autorité de fixer les tarifs de *wheeling* sur ses infrastructures, à l'instar de ce qui s'est passé pour l'électricité, pour la confier à une autorité indépendante. Voir « Tensions Rise Over Bill to Alter Water Delivery Policy », *Los Angeles Times*, 6 Mai 2001.

⁴¹ Il semble qu'elle soit d'ailleurs contraire à la loi californienne.

⁴² Des coupures de cet ordre ont affecté tout le territoire du MWD, sans application des priorités théoriques ; l'agriculture, qui paie son eau moins chère, est logiquement soumise en contrepartie aux risques de coupure en cas de sécheresse.

⁴³ Erie (2006 : chapitre 4)

une partie de leur production en jachère par rotations ; les observateurs à l'époque s'accordent à dire que, malgré ces différentes charges, IID ferait un bénéfice de l'ordre de \$120/ AF ou \$24 millions par an⁴⁴. Le contrat porterait à l'origine sur une période de 45 ans avec une prolongation possible sur 30 ans. Dans la vallée, les négociations divisent la population, avec d'un côté des « *water ranchers* » se voyant devenir riches et prêts à vendre leur eau au plus offrant, tandis que des nombreuses voix s'élèvent contre la marchandisation de l'eau et expriment la peur de la mort lente de l'agriculture dans la vallée, comme dans le cas de l'Owens. C'est ainsi que la mise en jachère des terres apparaît comme un tabou absolu. Cependant, la majorité des résidents de la vallée semble convaincue, et le syndicat approuve l'accord à la majorité.

Du côté du SDCWA, les représentants du Nord du comté de San Diego s'opposent à l'accord avec IID, questionnant les estimations de coûts, critiquant la nécessité de payer IID même quand l'eau ne serait pas utilisée en période de forte pluviosité, et de façon générale soulignant l'impasse d'une logique de confrontation avec MWD juste pour satisfaire l'égo des politiciens de San Diego. Mais, *in fine*, c'est bien cette considération qui l'emporte quand SDCWA vote à 22 contre 6 pour accepter l'accord, signé en avril 1998.

La querelle du « wheeling » ou l'impossibilité d'échapper à l'interdépendance

Cependant, des facteurs techniques bloquent la consommation de cet accord : il n'y a aucune infrastructure pour transporter l'eau depuis Imperial jusqu'à San Diego...sauf l'aqueduc du Colorado, qui est la propriété du MWD. La construction d'un aqueduc par San Diego, contemplée à un moment, coûterait extrêmement cher (entre et \$1 milliard et \$2 milliards) et se heurterait à l'opposition des autres usagers du Colorado, bien décidés qu'on ne mette pas une nouvelle paille dans la rivière : ces deux facteurs, coût financier et opposition aux grandes infrastructures, illustrent clairement la fin de l'âge du génie civil comme approche de la gestion de l'eau dans la région.

S'ouvre alors une nouvelle controverse, celle autour du prix que le MWD peut facturer le SDCWA pour l'usage de son aqueduc, ou tarif du « *wheeling* ». Des négociations avaient déjà eu lieu dès 1995 entre SDCWA et MWD, révélant le fossé entre les deux entités : San Diego est prêt à payer seulement le coût marginal de l'usage de l'aqueduc, alors que MWD insiste pour que l'ensemble de ses frais soient pris en compte, y compris les frais d'importation d'eau depuis la Californie du Nord. En effet, argue MWD, la structure mutuelle du grossiste fait que tout retrait d'un client, et *a fortiori* le principal client, occasionnera des hausses de tarifs pour tous les autres membres, ce qui entraîne d'ailleurs des protestations : « San Diego, en substance, demande au reste de la Californie du Sud de subventionner son 'indépendance' comme un adolescent qui quitte le foyer parental mais a besoin de papa et maman pour payer son loyer »⁴⁵.

MWD, alors engagé dans des investissements considérables⁴⁶, a besoin de maintenir sa clientèle, et d'autre part estime nécessaire la participation active de ses membres à la réalisation du Plan 4.4⁴⁷. Il s'agit donc en l'essence de dissuader SDCWA, et MWD veut alors le facturer autour de \$300 par AF pour transporter son eau, ce qui bien sûr rendrait l'accord avec IID très peu avantageux⁴⁸, puisque l'AF coûterait alors autour des \$600, contre \$431 par AF pour l'eau fournie par MWD. Le désaccord sur le *wheeling* se conclut devant les tribunaux, tant l'animosité entre San Diego et le MWD est forte. En 1998, un juge établit que MWD ne peut imposer des tarifs de *wheeling* intégrant l'ensemble de ses coûts. Malgré l'appel de MWD (qui se soldera par une victoire devant la cour suprême de l'Etat en Mai 2000), le jugement interdit l'application des tarifs. Les choses se compliquent encore quand, dans une réplique de la situation qui s'était produite lors des discussions MWD/IID presque dix ans auparavant, le syndicat d'irrigation de Coachella Valley menace de nouveau de porter plainte pour obtenir plus d'eau...

⁴⁴ Hundley (2001 :482)

⁴⁵ *Ventura County Star*, 28 décembre 1997.

⁴⁶ Avec la construction du réservoir gigantesque de Diamond Valley, pour un coût approchant les \$2 milliards, afin d'accroître la sécurité de l'approvisionnement.

⁴⁷ Hundley (2001 :486)

⁴⁸ Il s'agit aussi de dissuader d'autres agences de l'eau désireuses de faire transiter de l'eau par l'aqueduc du MWD.

Une nécessaire intervention des autorités pour sortir de l'impasse

La tournure très négative des négociations concernant ce qui est présenté comme la point de passage obligé de la gestion de l'eau en Californie amène une intervention croissante d'acteurs extérieurs : l'Etat de Californie, l'Etat fédéral et les environnementalistes, en effet, cherchent chacun à influencer les caractéristiques des accords de transfert *Ag-to-Urban*. Il est désormais clair que tout accord devra remplir un certain nombre de conditions afin de satisfaire de multiples parties.

Ainsi, l'Etat fédéral, au travers du ministre de l'intérieur du gouvernement Clinton, Bruce Babbitt, reconnu comme la personne la plus experte dans le domaine de l'eau à avoir occupé ce poste, rappelle à la Californie son obligation de vivre avec ses 4.4 MAF d'eau du Colorado. Pour le gouvernement fédéral, il ne fait pas de doute que les transferts sont une pièce maîtresse de cette évolution, une position qui ne changera pas avec l'administration Bush⁴⁹.

Il faut dire que les autres Etats riverains du Colorado, Arizona et Nevada notamment, font pression pour obtenir le partage des « surplus » jusque là envoyés en Californie du Sud, car ils ont leurs propres projets : croissance urbaine au Nevada, projets agricoles et de stockage dans les aquifères pour d'autres parties – dont le MWD, déjà client- en Arizona. De même, le gouverneur et l'assemblée de Californie doivent gérer le mécontentement de la Californie du Nord, fatiguée de voir l'incapacité du Sud à se réformer dans le domaine de l'eau, ainsi que les tensions entre acteurs de l'eau au Sud qui décrédibilisent l'Etat aux yeux des fédéraux. Enfin, les environnementalistes se prononcent en général pour les transferts d'eau, mais notent l'impasse faite sur la Salton Sea dans le projet d'accord entre IID et SDCWA, ce qui les amène à le rejeter.

Désormais, la question des transferts est devenue publique, au contraire de l'accord MWD/IID de 1989, peu commenté, et de la tentative de négociations secrètes, de la part de SDCWA, avec les frères Bass puis avec IID. Dès lors, l'intervention des autorités va se faire de plus en plus insistante pour faire émerger un accord entre les parties.

C'est ainsi que le gouverneur de Californie, Pete Wilson⁵⁰, organise des discussions entre SDCWA et MWD sous la médiation de David Kennedy, le directeur du *Department of Water Resources*, l'autorité de l'Etat en charge de la gestion de l'eau. Il apparaît rapidement que les parties réclament une subvention de l'Etat afin de mettre tout le monde d'accord : \$235 millions du contribuable permettraient à la fois de financer des mesures d'économie d'eau (notamment l'imperméabilisation du All American Canal, qui dégagerait assez d'eau pour aussi satisfaire Coachella) et de compenser MWD pour l'usage de son aqueduc tout en permettant de ne facturer SDCWA que \$90 par AF pour son eau. Dégager une telle somme implique de passer devant les électeurs, mais l'opposition est forte à l'idée de faire ainsi payer au contribuable ce qui s'est négocié en quasi-secret. Le gouverneur revient alors à la charge avec beaucoup de ruse, puisqu'il lie le financement du transfert à diverses mesures environnementales réclamées depuis des décennies et promet un effort sur la Salton Sea. C'est ainsi qu'à la fin 1998, MWD et SDCWA peuvent enterrer la hache de guerre, sous l'égide des plus hautes autorités de l'Etat.

Mais le conflit n'est pas terminé entre toutes les parties : Coachella réclame toujours plus d'eau, et IID continue de gaspiller, de l'ordre des 275,000 AF par an selon une étude du *Bureau of Reclamation*.⁵¹

Le retour des querelles entre les acteurs amène le ministre de l'intérieur Babbitt à menacer la Californie du Sud : il a l'autorité, en vertu de la décision de la Cour Suprême de 1963⁵², d'imposer une réduction de livraison d'eau du Colorado à la région et des réductions aux différents utilisateurs, et c'est ce qu'il fera si un accord n'est pas trouvé sur la réalisation d'un transfert. La pression cette fois-ci amène à la conclusion d'un accord historique en 1999, le QSA (*Quantification Settlement Agreement*)

⁴⁹ Comme le note Bennett Raley, le ministre délégué à l'intérieur du gouvernement Bush en 2002 : « Nous croyons fermement que l'une des réponses aux défis posés par la croissance dans l'ouest est la mise en place de marchés de l'eau entre les zones agricoles et les villes ; ce n'est pas sorcier de l'imaginer ». « Milestone Water Accord Okd », *Los Angeles Times*, 17 octobre 2002.

⁵⁰ L'activité de Pete Wilson pour sauver le transfert tient aussi en partie à son statut d'ancien maire de San Diego se battant toujours pour les intérêts de sa ville. Hundley (2001 : 492).

⁵¹ Hundley (2001 : 495)

⁵² Voir plus haut pour la présentation de *Arizona v. California*.

qui fixe les modalités d'une Californie du Sud prélevant son maximum de 4.4 MAF par an du Colorado : l'accord, entre MWD, IID, et Coachella reconnaît pour la première fois que Imperial gaspille de l'eau qui pourrait être redistribuée grâce à des efforts d'économie et notamment les travaux sur le All American Canal. Après redistribution de la part de chacun de l'eau du Colorado, MWD se retrouverait avec 850,000 AF/an (contre 550,000 officiels), Imperial 2.6 millions (contre 3.1 millions) et Coachella 456,000 contre 330,000.

L'accord permet ainsi d'introduire beaucoup de flexibilité dans une répartition jusque là très rigide, et propice aux abus, de l'eau du Colorado en Californie du Sud. L'instrument de cette flexibilité est le transfert *Ag-to-Urban* : l'accord San Diego/ Imperial est en effet la pièce maîtresse de cet accord⁵³. Cependant, le QSA n'est pas le dernier mot dans la dynamique en cours : il reste encore suspendu à l'accord des autorités de la Californie et de Washington, et doit être ratifié par l'exécutif de chacune des parties aux négociations. La première étape est franchie quand, en juillet 2000, après neuf mois de négociations, le Département de l'Intérieur et les sept Etats du bassin du Colorado se mettent d'accord pour « désaccoutumer » la Californie de son surplus de Colorado sur une période de 15 ans, à condition qu'elle remplisse les conditions fixées dans le QSA à des dates stipulées ; ainsi, un accord définitif pour le transfert IID/ San Diego devra être en place, et l'eau devra effectivement couler, au 1^{er} janvier 2003, sous peine d'une coupure immédiate des surplus et d'un « atterrissage brutal ».

La complexité des problèmes restant à résoudre pour que le transfert ait effectivement lieu laisse alors mal augurer d'un respect des échéances fixées. Tout d'abord, les peurs de la population de l'Imperial Valley au sujet de la préservation de l'agriculture et de leur « style de vie », ainsi que des effets possibles d'une réduction de l'activité agricole, se sont accrues et n'ont pas été discutées sérieusement ; ensuite, le problème de la Salton Sea, qui serait la première victime d'une réduction de l'écoulement agricole consécutif à un transfert, reste en suspens et provoque l'ire des environnementalistes ; enfin, surgit la question de l'impact sur le Mexique des travaux d'imperméabilisation du All American Canal : la vallée de Mexicali dépend en effet de l'infiltration d'eau du canal dans ses aquifères pour soutenir une agriculture qui soutient une population dans une région pauvre du pays.

Nous analysons ces différents enjeux pour souligner l'importance des problèmes sociaux, environnementaux et politiques- réels ou perçus par les acteurs- associés à la question apparemment simple des transferts *Ag-to-Urban*, et suggérer qu'ils sont négligés face à l'enjeu d'apporter de l'eau à des villes puissantes et en croissance.

Les obstacles sociaux, environnementaux et politiques à un « marché » de l'eau.

-La peur d'un scénario à la Owens Valley.

Les inquiétudes d'une bonne part de la population de la vallée n'ont pas été intégrées sérieusement dans le processus de négociation entre IID et le MWD ou SDCWA. Ceci renvoie d'une part à un exécutif du syndicat d'irrigation qui est loin d'être représentatif de la diversité de la population. Ainsi, les frères Bass, pendant un temps les plus grands propriétaires dans la vallée, imposèrent un de leurs anciens employés comme directeur du syndicat dans les années 1990, jusqu'à ce que des soupçons de collusion entraînent son renvoi en 1996⁵⁴. D'un point de vue ethnique, alors que la population de la vallée est à 75% latino, le syndicat représente essentiellement les propriétaires blancs des grandes exploitations.

Ainsi, les craintes des latinos, majoritairement ouvriers agricoles saisonniers et parfois immigrants illégaux, d'une perte d'emploi due à la baisse d'activité consécutive à une réduction des surfaces irriguées, n'ont que peu d'échos dans la politique du syndicat, même si celui-ci réagit aux mêmes peurs exprimées par certains propriétaires d'exploitations, tant ceux-ci sont divisés au sujet de la vente de l'eau : d'un côté, ceux qui sont prêts à vendre l'eau pour s'enrichir pensent-ils, de l'autre, ceux qui se réfèrent à un mythe du pionnier ayant une mission de nourrir le pays dans le cadre d'un style de vie

⁵³ L'eau reçue par San Diego dans le cadre de cet échange est en effet comptabilisée dans le QSA dans la part globale du MWD.

⁵⁴ Hundley (2001 :479)

« rural ». De même, les personnes dépendant des activités liées à l'agriculture (mécanique agricole, fertilisants, traitement des cultures...) craignent-elles une baisse de l'activité, notamment par mise en jachère.

Cette dernière reste un tabou absolu pour une large part de la population craignant le retour du désert, mais elle fait partie de l'accord de 1998 pour le transfert à San Diego, puisqu'il a été établi, grâce aux efforts des environnementalistes, que les simples mesures de rationalisation de l'usage de l'eau ne suffiraient pas à économiser assez d'eau pour à la fois en envoyer à San Diego et sauver la Salton Sea. ...Au début des années 2000, l'opposition à l'accord reprend ainsi de plus belle et de toutes parts sur ce terrain, et va conduire à sa dénonciation.

La question de la mise en jachère est au cœur de la controverse, car elle menace le « style de vie » de la vallée, ou, plutôt, les visions mythiques d'une agriculture pionnière mais depuis assise sur des ressources en eau immenses qui ont vidé de son sens l'idée d'une lutte contre le désert : on a plutôt l'impression d'une économie de rente qui soutient une petite élite blanche alors que la masse des ouvriers agricoles latinos souffre de la pauvreté et de la précarité, sans compter les 20% de chômeurs.

Néanmoins, cette question de la jachère semble unir tout le monde dans la vallée dans un sentiment d'agression de la part d'un monde urbain arrogant. Ainsi, il n'est que de voir la réaction, imprimée noir sur blanc dans le *Imperial Valley Press*, d'un membre du directoire du syndicat d'irrigation quand des parlementaires de Washington, Dianne Feinstein en l'occurrence, menacèrent de retirer une partie de l'eau de la vallée si celle-ci ne consentait pas à pratiquer la jachère : « Je n'attendais rien de moins de Feinstein, cette espèce de gros sac de bureaucrate, ce tas de m**** à la face de rat ; ils ne prendront pas notre eau sans de longues et pénibles procédures judiciaires. Elle a sa tête dans le sable »⁵⁵. Ces propos contribuèrent à la célébrité de Bruce Kuhn, déjà connu et admiré dans la vallée pour de tels coups d'éclats. Même des agriculteurs en désaccord avec ce ton notèrent que « ce n'est pas ce qu'il a dit, c'est la façon dont il l'a dit : agriculteur ne veut pas dire imbécile »⁵⁶ pour souligner leur accord sur le fond⁵⁷.

La violence de propos tenus *on the record* par un officiel du syndicat d'irrigation, même s'ils furent reniés par la suite, rend bien l'idée d'une forteresse assiégée qui n'entend rien céder malgré l'évidence de pratiques abusives. On voit aussi quelle difficulté il y a à réformer une répartition de l'eau considérée comme un droit absolu et sacré. Dans des termes moins violents, mais tout aussi forts, Stella Mendoza, la directrice du IID, notait à la même époque que « Nous n'allons pas tuer IID juste pour que la côte puisse obtenir notre eau ; je ne vais pas regarder les gens de la vallée dans les yeux et leur dire 'pardon, tu as perdu ta maison et ton boulot, mais tu sais, quelqu'un d'autre avait besoin de notre eau' ». ⁵⁸

Pourtant, il n'est question de mettre en jachère dans l'accord IID/ San Diego qu'entre 4,000 et 30,000 hectares par an sur une surface totale de 182,000. Pour les responsables d'IID comme pour les agriculteurs, se voir « imposer » la jachère de « l'extérieur » - alors qu'ils seraient payés pour le faire - ne serait que le début d'un engrenage qui les déposséderait inexorablement de leur eau et partant de leur terre. Par ailleurs, il faut noter que certains des premiers agriculteurs de l'Imperial étaient des « rescapés » de l'Owens Valley qui venaient recommencer de zéro après le « rapt » de Los Angeles⁵⁹... Pourtant, les ressemblances avec le cas de l'Owens Valley sont vraiment limitées : IID ne céderait que 4% de son eau du Colorado, et, d'autre part, de longues négociations publiques ont eu lieu, IID bénéficiant de l'expertise de bataillons d'avocats⁶⁰, contrairement à une Owens laissée à elle-même et très divisée face à un Los Angeles impérial. Parler de « viol de la vallée » comme certains représentants de IID, apparaît donc exagéré. Mais ceci résume bien l'esprit de méfiance et de défensive du syndicat au début du XXI^{ème} siècle, qui est en fait typique des projets de transfert campagne/ ville : « les communautés agricoles prennent comme une donnée l'idée que les citoyens ne

⁵⁵ « Farmers Oppose Call to Idle Land », *Los Angeles Times*, 17 juin 2002.

⁵⁶ Interview de John Pierre Menvielle, *Idem*.

⁵⁷ Ainsi, une idée qui revient souvent chez les agriculteurs est que « *following is the 'f' word here* », le mot pour jachère commençant par la même lettre qu'un des mots les plus vulgaires de la langue anglaise.

⁵⁸ Interview de J.P. Menvielle, *ibid*.

⁵⁹ « Better Water Deal is Sought », *Los Angeles Times*, 30 décembre 2002.

⁶⁰ « A Good Deal for Imperial », *Los Angeles Times*, éditorial du 21 Octobre 2002.

comprennent pas les difficultés de la vie agricole, et ont donc tendance à conclure ‘suivons notre conservatisme instinctif et faisons comme si cette réalité n’existait pas’ »⁶¹.

C’est ainsi que les négociations entre IID, SDCWA, le MWD et les autorités de Californie préoccupées par la peur de se voir couper les « surplus », essaient de faire passer la pilule de la jachère. Ainsi, à la fin de l’été 2002, il est proposé qu’IID ne fasse pas de jachère dans les 5 premières années de l’accord, ce qui serait compensé par de l’eau provenant du MWD grâce à un des ses propres accords avec un syndicat agricole, celui de Palo Verde Irrigation District⁶², conclu en 2001 et prévoyant la mise en jachère de 29% de la surface agricole du syndicat contre compensations financières. En Octobre 2002, un accord est trouvé entre les négociateurs des MWD, IID, SDCWA et PVID, réunis pour un marathon de négociations de quatre journées par le député Bob Hertzberg⁶³. Selon l’accord, les agriculteurs de IID transfèreraient jusqu’à 200,000 AF /an par une mise en jachère sur les 15 prochaines années. L’eau serait vendue entre \$258 et \$400 par AF alors qu’elle coûte \$15.50 aux agriculteurs du syndicat ; néanmoins, les opposants affirment qu’ils ne feraient aucun bénéfice, du fait de divers frais, avant au moins vingt ans⁶⁴. Au total, les coûts pour San Diego s’élèveraient à \$2 milliards pour les 75 ans du contrat, une bonne affaire pour la ville.

C’est encore une fois à l’instant où l’affaire semble se clore que les débats sont relancés et que l’accord si difficilement négocié s’effondre, donnant raison à Bruce Babbitt qui aimait à dire que, en matière d’eau dans l’Ouest américain, le temps ne se compte pas en années, mais en décennies⁶⁵. En effet, la question des impacts de la mise en jachère, même limitée dans le temps et l’espace, ne passe pas ; on assiste à des inquiétudes croissantes au sein de la population latino : les plupart des grands exploitants agricoles anglos espèrent s’enrichir avec le transfert, alors que les ouvriers agricoles latinos réclament la mise en place d’une sorte de fonds social pour la communauté⁶⁶. Ces derniers ont de quoi s’inquiéter, malgré les propos de San Diego : l’argent affecté à cette fin lors du transfert IID/ MWD de 1998, soit \$13 millions, dort toujours sur un compte bancaire plus de dix ans après⁶⁷. A la fin de 2002, rien n’a été fixé quant à l’utilisation des fonds prévus dans le cadre de l’accord avec San Diego, si ce n’est l’installation d’un « conseil » de trois personnes chargé de décider qui pourra en bénéficier. Notons aussi que le syndicat en prélèverait une part significative au titre de ses « frais de gestion » de l’accord.

La division de plus en plus profonde entre pro et anti-transfert illustre avec force la fin d’une époque dans la vallée, avec l’avènement d’agriculteurs qui ne le sont plus que nominalement et préfèrent parier sur l’avènement d’un marché de l’eau. Ces nouveaux propriétaires fonciers sont plus éduqués, mènent des activités dans toute la Californie du Sud et même au Mexique, sont insérés dans des circuits financiers et sociaux qui dépassent de loin le cadre de l’Imperial⁶⁸. Et bien sûr il y a les entreprises comme U.S. Filter, qui détient 10% des terres de la vallée dans l’attente de pouvoir en vendre l’eau. Ces propriétaires s’organisent alors en une association, la *Imperial Valley Water Users Assn.*, pour faire pression sur le directoire de l’IID⁶⁹.

Ces derniers contrastent à la fois avec les ouvriers agricoles latinos et les membres du directoire de l’IID, qui s’en tiennent avec obstination à leurs références sur l’esprit pionnier, malgré une résignation croissante face à « 17 millions de personnes sur la côte »⁷⁰. Ainsi Stella Mendoza, après la ratification de l’accord d’Octobre 2002 par les trois autres parties, déclare qu’elle votera contre. Et le directoire du syndicat la suit, par trois voix contre deux, à la mi-décembre 2002⁷¹, en soulignant au passage son peu d’appréciation pour les diverses menaces qui se sont abattues sur lui, de la part du gouvernement fédéral, qui parle de réduire sa part d’eau du Colorado, comme de la part du gouvernement de Californie, qui envisagerait une loi dissolvant le syndicat, de la part de tous, enfin, qui semblent

⁶¹ Propos de Neil Grigg, chercheur à l’université du Colorado, *Los Angeles Times*, 14 décembre 2002.

⁶² « Water Districts Sweeten Offer to Imperial Valley », *Los Angeles Times*, 27 Août 2002.

⁶³ “Milestone Water Accord OKd”, *Los Angeles Times*, 17 Octobre 2002.

⁶⁴ “Currents of Uncertainty Make Vote in Water War Anything but ‘Final’”, *Los Angeles Times*, 9 Décembre 2002.

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ “Proposed Sale of Water Creates Divisions in Desert”, *Los Angeles Times*, 19 Octobre 2002.

⁶⁷ “Currents of Uncertainty Make Vote in Water War Anything but ‘Final’”, *Los Angeles Times*, 9 Décembre 2002.

⁶⁸ En témoigne le dynamisme du commerce transfrontalier dans la région Imperial/ vallée de Mexicali de l’autre côté de la frontière, notamment depuis la mise en place de l’ALENA.

⁶⁹ “Proposed Sale of Water Creates Divisions in Desert”, *Los Angeles Times*, 19 Octobre 2002.

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ “Inland Water Sale Rejected”, *Los Angeles Times*, 10 décembre 2002.

vouloir faire de IID le bouc émissaire de l'incapacité de la Californie du Sud à réformer son usage de l'eau du Colorado. Le vote révèle non seulement la division de IID, mais aussi de toutes les forces politiques et sociales de la vallée : le *Board of Supervisors* (qui réunit les dirigeants politiques du comté) est contre, mais le syndicat *United Farm Workers* représentant les ouvriers agricoles est pour, à condition que les aides financières soient véritablement versées, tandis que le *Farm Bureau*, représentant les exploitants, ne peut aboutir à un consensus. En plus de la peur de se voir retirer « son » eau, IID réclame plus d'argent, et réitère les craintes de devoir payer la note de la Salton Sea.

Ainsi, les négociations autour du transfert IID/SDCWA auront épuisé deux administrations à Washington et deux administrations californiennes sans parvenir, à la veille de l'échéance fixée en 2001, à un accord fonctionnel.

- Le sort de la Salton Sea en suspens.

« *The Salton Sea issue is very big, it calls into question agricultural practices, water rights, public health, ecological protection, property rights—nearly everything* »⁷²

Un autre point d'achoppement dans la question du transfert IID/ San Diego est le « dommage collatéral » à la Salton Sea, ce vaste lac salin de la vallée, réserve naturelle sans égale en Californie du Sud malgré une pollution endémique ; en effet, le lac a les eaux les plus poissonneuses du pays, et constitue le deuxième foyer de concentration d'oiseaux migrateurs, dont les pélicans bruns qui sont une espèce menacée. Par ailleurs, c'est un point d'attraction touristique dans un désert qui a cruellement besoin de générer des ressources économiques eu égard aux taux de chômage et de pauvreté records pour la région.

Comme nous l'avons vu, le lac a été au centre des premières plaintes adressées à IID pour gaspillage d'eau, puisqu'un excès de ruissellement agricole avait entraîné des inondations ainsi que des morts massives de poissons et oiseaux du fait des pesticides et fertilisants. Mais, paradoxalement, le transfert IID/ San Diego menace le fragile équilibre du lac, puisque celui-ci n'est alimenté que par l'eau gaspillée par IID...des mesures de rationalisation de l'usage de l'eau réduiraient sensiblement l'écoulement qui permet de compenser la forte évaporation. Or, un déficit d'eau entraînerait à terme la mort de la Salton Sea, par salinisation accrue de l'eau, et donc la mort des poissons, puis des oiseaux qui s'en nourrissent. Les conséquences environnementales ne s'arrêtent d'ailleurs pas là : la mise au jour de sédiments alcalins consécutive à la baisse de niveau du lac entraînerait, à l'instar de ce qui se passe dans l'Owens Valley, une pollution de l'air aux microparticules alors que la vallée est déjà en violation des standards fédéraux en la matière⁷³. Enfin, là encore, les pertes seraient importantes pour l'économie locale, car la Salton Sea attire 250,000 visiteurs annuels.

Or, on constate que le lac a été le grand absent des débats autour du transfert, puisque aucune des parties ne veut assumer la charge de l'ordre de \$2 milliards que représenterait la « restauration » de la Salton Sea. Le sort du lac n'était d'ailleurs pas un problème au début des négociations, comme le note Joseph Sax : « ce n'était dans l'agenda de personne »⁷⁴, même pas des environnementalistes.

Pourtant, la loi fédérale de protection de l'environnement impose une prise en charge des dégâts environnementaux par les parties prenantes à tout projet de transfert d'eau. Mais IID, San Diego et MWD ne peuvent se mettre d'accord sur qui paiera quoi⁷⁵, ou plutôt sont d'accord implicitement sur le fait qu'aucun d'entre eux ne paiera, et en appellent depuis le début des négociations aux gouvernements fédéral et californien : encore une fois, le contribuable doit être là pour huiler la machine des transferts, vidant totalement de son sens l'emploi du terme de « marché » au sens de système autorégulé. De même, l'environnement fait office de variable d'ajustement, là encore malgré les proclamations de principe de l'Etat de Californie et des autorités fédérales.

⁷² Brent Haddad, interview dans le *Los Angeles Times* du 28 décembre 2002.

⁷³ <http://www.salttonsea.ca.gov/about/faq.htm>

⁷⁴ « U.S. Raises Stakes in Water Battle », *Los Angeles Times*, 28 décembre 2002.

⁷⁵ Ainsi, en 2002, un représentant de l'association des maraîchers de l'Imperial proclamait, au sujet des coûts liés à la Salton Sea, que « San Diego nous offre une poignée de dollars pour une charrette pleine de responsabilités ». Voir « Farmers Oppose Call to Idle Land », *Los Angeles Times*, 17 Juin 2002.

L'action des environmentalistes a, certes, été intense, et leurs critiques des effets du transfert sur la Salton Sea ont permis de lancer un débat. Par ailleurs, le mouvement environnemental a porté plainte contre le gouvernement fédéral pour non application de la loi sur les espèces en danger, nombreuses dans l'écosystème du lac. C'est ainsi que l'Etat de Californie, prenant acte du refus du gouvernement Bush de verser quoi que ce soit pour le lac⁷⁶, a accepté de consacrer \$300 millions à la mise au point sur 15 ans d'un « plan de sauvegarde » du lac.

Mais il est d'ores et déjà clair que le plan, dont la durée est bien plus courte que les 75 ans du transfert, prévoit d'aller vers un lac au volume considérablement réduit⁷⁷ et donc compromis comme aire naturelle significative. Les fonds débloqués apparaissent avant tout comme une mesure dilatoire, alors que les propos de la presse qui fustigent « une masse d'eau malodorante et mourante » montrent bien que le lac pèse peu face à la perspective des transferts. Ainsi, au cours de l'année 2002, le *Los Angeles Times* invitait à « imaginer une véritable catastrophe environnementale (...) des jardins jaunissants, des piscines vides, des toilettes dont on ne peut tirer la chasse, la croissance zéro et les entreprises de haute technologie qui fuient » pour en appeler les autorités à ne pas « laisser la Salton Sea bloquer un accord »⁷⁸.

Les autorités fédérales et californiennes suivent d'ailleurs la même voie, en offrant d'une part des subventions, et d'autre part en introduisant une législation assouplissant les obligations de sauvegarde de la Salton Sea pour les parties impliquées dans le transfert. La Salton Sea apparaît donc bien comme une victime, à terme, de ce transfert, avec des conséquences environnementales graves et multiformes.

-La vallée de Mexicali sacrifiée ? Les effets sociaux, économiques et environnementaux transfrontaliers.



Figure 2: L' All American Canal

⁷⁶ Selon les propos du ministre délégué à l'Intérieur : « le gouvernement fédéral ne dispose pas de \$1 milliards en fonds discrétionnaires ». L'administration Clinton, pour sa part, avait débloqué des fonds, signe d'une approche différente des problèmes environnementaux.

⁷⁷ Ou, pour reprendre les termes officiels, « a smaller and better Salton Sea ».

⁷⁸ « Don't Let Salton Stop Deal », *Los Angeles Times*, éditorial du 8 août 2002.

Il n'est pas qu'au sujet de la Salton Sea que considérations environnementales, sociales et politiques se mêlent autour de la question des transferts *Ag-to-Urban*. En effet, une région agricole fertile du Mexique semble aussi devoir occuper le rang de variable d'ajustement dans l'affaire. La vallée de Mexicali, juste de l'autre côté de la frontière⁷⁹, dépend en effet des infiltrations d'eau d'irrigation de l'All American Canal. L'imperméabilisation de celui-ci permettrait certes d'aider dans l'accomplissement des économies d'eau requises de la Californie du Sud, mais témoigne d'un manque total de considération pour les effets économiques et sociaux sur les agriculteurs mexicains. Ceci s'inscrit d'ailleurs dans une longue histoire de politique parfois brutale de la part des Etats-Unis vis-à-vis du Mexique en ce qui concerne le partage du Colorado. Il fallut jusqu'aux années 1940 pour que le Mexique se voie reconnaître par traité international le droit à un débit garanti ; par la suite, les plaintes du Mexique sur la salinité trop importante du fleuve, liée bien entendu pour une large part aux pratiques agricoles intensives dans le désert californien, amenèrent le Département d'Etat américain à répondre qu'il n'avait qu'une obligation de quantité, et pas de qualité... Certes, des négociations permirent ensuite d'arriver à un accord plus favorable au Mexique, mais les rapports inégaux persistent.

La seule solution pour les agriculteurs mexicains, ainsi que pour les mouvements de *Environmental Justice* qui les soutiennent du côté américain, a été de porter plainte contre la réalisation des travaux sur l'All American, ce qui jusqu'ici a permis de les retarder, mais il semble que l'opposition ait peu de chances de l'emporter au final, et que l'économie de la vallée de Mexicali sera durement touchée.

Un ultime round de négociations sous le poids de la menace fédérale (octobre 2002-octobre 2003)

Avec le rejet par IID du projet d'accord sur le transfert d'octobre 2002 en décembre de la même année, le compte à rebours vers l'intervention fédérale pour couper le surplus d'eau du Colorado est lancé. Les interventions vont se multiplier pour tenter de convaincre IID de changer de position et éviter ce sort à la région, amenant Joseph Sax, chercheur à l'université de Berkeley et conseiller de Babbitt à estimer que « Nous espérons passer à une approche plus collaborative des problèmes de l'eau du Colorado, mais une ambiance de guerre semble s'installer de nouveau autour du fleuve »⁸⁰ : c'est que, à l'instar des autorités fédérales, les autres Etats riverains du Colorado, constatant la zizanie en Californie du Sud, réclament avec force des mesures de coercition⁸¹. Nous étudions ici ce processus pour voir quelles évolutions connaît le projet d'accord.

Il est intéressant tout d'abord de noter le changement profond dans les modalités de l'accord qui s'est opéré au fil des années : alors qu'on avait explicitement écarté la mise en jachère dans la première version de l'accord IID/San Diego (et que celle-ci ne figure pas dans l'accord IID/MWD), elle devient obligatoire pour les 15 premières années dans la nouvelle mouture ; alors que la Salton Sea était complètement écartée du tableau, son sort est maintenant un facteur de blocage ; enfin, et peut-être plus significativement, l'accord, qui devait être volontaire, risque désormais d'être imposé par un Etat fédéral qui s'impatiente.

Dès le lendemain du vote de défiance de IID, le ministre délégué à l'intérieur Bennett Raley déclare qu'il envisage une procédure de réduction, de l'ordre de 7% soit le double du volume prévu dans le projet de transfert, de la part de l'eau du Colorado attribuée à Imperial, au motif de son gaspillage⁸², en plus de mettre immédiatement un terme aux surplus dont bénéficie la Californie du Sud. D'autre part, par la voix de Bob Hertzberg, qui avait conduit les négociations d'octobre 2002, l'assemblée de Californie menace à la fois de dissoudre IID et d'autoriser des ventes individuelles d'eau de la part des agriculteurs dans la vallée. Pourtant, ces menaces ne font que rendre les agriculteurs de IID encore

⁷⁹ Voir image satellite plus haut. L'image révèle d'ailleurs de façon frappante à quel point l'agriculture irriguée est moins développée du côté mexicain, du fait de la pénurie d'eau et sa salinité extrême.

⁸⁰ "Soured Deal Will be Talk of Water Meeting", *Los Angeles Times*, 14 décembre 2002.

⁸¹ Bennett Raley reprend d'ailleurs à son compte cette frustration des autres Etats utilisateurs du Colorado en remarquant que selon lui, l'accord des années 1930 présidant au partage des eaux est un « anachronisme ». *Los Angeles Times*, 30 décembre 2002.

⁸² « No Deal, No Water ? », *Los Angeles Times*, 11 décembre 2002. Ce n'est d'ailleurs pas la première fois que le gouvernement fédéral tente de réduire d'autorité la quantité d'eau à disposition de IID, mais, dans les années 1980, la Cour Suprême annula la décision fédérale.

plus véhéments : « s'il [Raley] se prend pour un dur et qu'il pense qu'il peut nous menacer, qu'il essaie, on sera là pour s'occuper de lui, on n'abandonnera jamais, même si on a le dos au mur »⁸³.

L'importance des problèmes à régler pour parvenir à un accord de transfert opérationnel entre IID et San Diego a empêché de mettre celui-ci en œuvre avant l'échéance du 1^{er} janvier 2003 fixée par le gouvernement fédéral. Celui-ci met alors sa menace à exécution : c'est la fin des « surplus » pour la Californie⁸⁴. Cette attitude dure a forcé les parties à reprendre les négociations dans l'espoir de voir le gouvernement fédéral revenir sur sa décision ; en effet, grâce aux différentes infrastructures de stockage de l'eau, ainsi qu'à diverses mesures d'économie faciles à mettre en œuvre (dont la campagne de l'actrice Rene Russo pour inciter les gens à passer aux plantes natives dans leurs jardins, ceux-ci représentant 50% de la consommation d'eau dans le territoire du MWD), la fin des surplus⁸⁵ ne se ferait pas sentir avant deux ans environ : « nous nous sommes préparés pour le pire cas de figure. Nous sommes prêts à affronter les sécheresses aussi bien naturelles que politiques »⁸⁶. Nous rendons compte ici de ces négociations pour saisir les évolutions dans les positions des différentes parties sur le projet de transfert.

L'assemblée de Californie entendait elle aussi mettre ses menaces à exécution, les sénateurs Machado et Kuehl proposant d'imposer à IID de ne pas prélever plus de 2.6 MAF/an, soit 20% de moins que le niveau actuel. En plus de cela, IID devrait assumer la responsabilité du maintien de la Salton Sea. Machado, lui-même un agriculteur, commentait : « [l'attitude d'IID] touche et menace l'économie de la Californie, la qualité de vie et l'environnement... aucune entité ne devrait pouvoir affecter ainsi l'avenir de tout un Etat »⁸⁷. Mais la légalité de la proposition de la loi était douteuse, et le gouverneur Davis était plutôt enclin à privilégier la négociation. Même le *Los Angeles Times* changeait de ton : au lieu de fustiger comme auparavant « un obscur syndicat d'irrigation dans un obscur coin du désert », le journal assurait en janvier 2003 que « l'accord était à 98% conclu » et qu'il suffisait d'un « petit coup de pouce » pour arriver au seul type d'accord qui vaille, « un accord volontaire »⁸⁸.

D'ailleurs, IID ne se laisse pas faire, portant son désaccord avec l'Etat fédéral en justice au motif qu'une réduction de l'eau disponible porterait atteinte à l'économie du comté. En mars 2003, un juge estime, à titre transitoire, que la ministre de l'intérieur, Gale Norton, a outrepassé son autorité et que la part d'IID ne peut être réduite⁸⁹, mais la menace persiste car le juge demande aussi au *Bureau of Reclamation* une étude approfondie de l'usage de l'eau par le syndicat afin d'établir sa décision définitive. Le rapport officiel, publié le 4 juillet, est sans surprises⁹⁰ : Imperial gaspille de l'eau, et sa part du Colorado devrait être réduite de 9%. IID dénonça d'emblée une volonté de « punir » allant à l'encontre des « droits de propriété ». Le rapport, le premier à analyser en détail les pratiques d'un syndicat d'irrigation alors même que le principe d'usage bénéfique aurait pu être appliqué dans de nombreux autres cas, note ainsi que les agriculteurs d'IID n'utilisent pas les techniques d'économie d'eau, pourtant de plus en plus communes en zones arides dans le pays, comme le goutte-à-goutte.

De telles pressions, encore une fois, ramènent les parties à la table de négociations, au cours de séances à huis clos, qui, en août 2003, se soldent par un memorandum sur un accord potentiel⁹¹. Le gouvernement fédéral accepte de réduire la pression, en échange d'un accord, qui permettrait aussi le retour au surplus sur une période transitoire de 15 ans, comme convenu en 2001. Le nouvel accord permettrait à MWD aussi d'acheter de l'eau à IID, en échange de quoi le grossiste cesserait de tenter de bloquer l'accord avec San Diego. D'autre part, un fonds pour la restauration de la Salton Sea serait établi, avec principalement des apports de l'Etat de Californie, alors qu'en même temps les responsabilités des parties quant aux conséquences environnementales seraient plafonnées. Ainsi, le

⁸³ *Los Angeles Times*, 30 décembre 2002.

⁸⁴ « Southland Share of Water to be Cut as Deal Collapses », *Los Angeles Times*, 1er Janvier 2006. Raley annonce que « l'ère des limites est arrivée ».

⁸⁵ Soit 800,000 AF ou assez d'eau pour plus de 6 millions de personnes, un quart de toutes les ressources en eau du MWD. Le réservoir de Diamond Valley Lake, inauguré en 2000, a une capacité à lui seul de 800,000 AF.

⁸⁶ Debra Man, Vice-présidente du MWD en charge des transferts et échanges d'eau, *Los Angeles Times*, 2 janvier 2003.

⁸⁷ « Bill Targets Water District for Failed Deal », *Los Angeles Times*, 8 janvier 2003.

⁸⁸ « Still Hope for Water Pact », *Los Angeles Times*, éditorial, 10 janvier 2003.

⁸⁹ « Ruling Due in Water Feud », *Los Angeles Times*, 23 juin 2003.

⁹⁰ « Imperial Farms Should Get Less Water », *Los Angeles Times*, 4 Juillet 2003.

⁹¹ « Progress in Water Talks Is Reported », *Los Angeles Times*, 14 Août 2003.

sort du lac en reste au même point : des fonds sont alloués, mais ils sont insuffisants, et le contenu du « plan de restauration » est particulièrement vague. Il est clair que cet enjeu environnemental est mis de côté pour faciliter l'accord politique⁹² : il est en effet envisagé que la Salton Sea sera plus « propre » certes, mais d'un format considérablement réduit... Le sénat de Californie vote alors une série de lois facilitant le transfert : d'une part, une taxe sur les ventes d'eau pour constituer un fonds de \$250 millions sur 15 ans pour restaurer la Salton Sea ; un plafonnement à \$133 millions des responsabilités des parties à l'accord ; enfin, une troisième loi exemptant les parties de responsabilité pénale en cas d'atteinte aux espèces menacées de la Salton Sea. Le gouverneur Davis proclama alors, en signant les lois, que « la paix s'est installée sur le fleuve Colorado »⁹³.

L'accord, entre finalement en vigueur en octobre 2003, 8 ans après les premiers contacts et de longues et laborieuses négociations. Le directoire d'IID a en effet approuvé le transfert par 3 voix contre 2, malgré le maintien de 15 années de jachère et un accord de 45 ans sans possibilité de sortie anticipée. IID a donc du revoir à la baisse ses ambitions de reformuler l'accord à son gré.

En conséquence de cet accord, le 16 octobre, le gouverneur Davis et la ministre de l'intérieur Norton se rencontrent sur le site de Hoover Dam, la grande retenue sur le Colorado d'où part l'eau à destination de la Californie, pour signer un accord mettant fin à la querelle de la Californie avec les autres Etats prélevant de l'eau de fleuve et avec le gouvernement fédéral⁹⁴, et reconnaissant le rôle central occupé par les transferts *Ag-to-Urban* dans cette « nouvelle ère » de la gestion de l'eau qui semble s'annoncer.

-L'accord d'octobre 2003 : la fin de l'histoire ?

Il aura fallu tout le poids de la menace fédérale (et accessoirement celles de l'Etat de Californie, en plus de la loi incitative réduisant les responsabilités envers la Salton Sea) pour qu'un accord émerge, révélant un monde de l'eau crispé, divisé, sur la défensive quand il s'agit de discuter de la redistribution des ressources. Il est donc à craindre que de nouveaux obstacles n'apparaissent sur la route des transferts *Ag-to-Urban*.

Ainsi, en Novembre 2005, un groupe d'agriculteurs de l'Imperial, en conjonction avec le Board of Supervisors de ce comté, a-t-il porté plainte contre le syndicat, arguant que ce dernier n'avait pas autorité pour conclure des accords de transfert.

A cela s'ajoute la plainte d'une coalition d'environnementalistes et d'agriculteurs mexicains contre l'imperméabilisation de l'All American Canal en raison de ses effets sur la vallée de Mexicali.

Enfin, les protestations d'entreprises de service à l'agriculture dans l'Imperial Valley se font entendre au sujet des effets supposés du transfert sur l'économie locale ; mais d'après les conclusions d'économistes chargés par l'Etat d'étudier les effets du transfert, celui-ci a un impact net positif sur la vallée, bloquant ainsi les fonds de compensation⁹⁵.

Comme illustration d'une tension toujours présente, des anti-transferts sont élus au directoire de l'IID, et clament que « la ministre de l'intérieur dit que la paix s'est installée, eh bien, pas ici, pas dans la vallée ».

Si accord il y a, il est donc le résultat de très fortes pressions sur un syndicat d'irrigation mis le dos au mur par des adversaires puissants. Cet accord est de nature à créer des tensions autour des transferts *Ag-to-Urban*, et présente par ailleurs de « dommages collatéraux » non négligeables.

Comme illustration de cette tension persistante, il n'est que de voir la récente réaction de IID, en mars 2006, à l'intérêt manifesté par MWD pour les rivières New et Alamo, qui portent le titre peu enviable de « cours d'eau les plus pollués d'Amérique » : après que le grossiste eut déclaré qu'il pourrait prendre en charge les frais de dépollution de ces rivières en échange de droits de prélèvement identiques sur le Colorado, IID cria de nouveau au « vol » de « son » eau avec des références à l'Owens Valley : certaines références ont la vie dure dans la gestion de l'eau en Californie du Sud.

⁹² A cela s'ajoute le soupçon de la convenance politique pour le gouverneur Davis, soumis alors à la menace du *recall* qui verra l'arrivée au pouvoir d'Arnold Schwarzenegger.

⁹³ « Legislation Seeks End to Water War », *Los Angeles Times*, 30 Septembre 2003.

⁹⁴ « It's Still a Desert », *Los Angeles Times*, éditorial du 20 Octobre 2003.

⁹⁵ « Feud Over River Water Simmering », *Los Angeles Times*, 7 Novembre 2005.

Conclusion : le passage à un nouveau mode de répartition de l'eau est plein d'embûches.

Les transferts *Ag-to-Urban* sont présentés comme la clé pour la gestion de l'eau en Californie du Sud et dans l'Ouest américain en général, voire d'autres zones du monde présentant les caractéristiques d'aridité et de forte croissance- dans les décennies qui viennent. Effectivement, le secteur agricole utilise beaucoup d'eau, et probablement trop, à la fois en raison de certaines de cultures et de l'existence de méthodes d'irrigation parfois sous optimales. C'est donc un réservoir d'eau considérable qui s'ouvre au monde urbain, lequel dispose de plus de pouvoir politique et de moyens financiers. Il est donc clair que les transferts de ce type vont se multiplier, et d'ailleurs, en plus des accords MWD/ IID, IID/ San Diego, il existe plusieurs autres accords avec des syndicats d'irrigation plus petits, comme Palo Verde Irrigation District.

Mais l'étude détaillée du plus importants de ces transferts, en volume d'eau comme en répercussions, IID/ SDCWA, révèle toute la difficulté et la complexité des négociations pour y aboutir, ainsi que la production de dommages collatéraux à l'environnement et à la société (en fait, aux plus pauvres et moins puissants politiquement parlant, y compris de l'autre côté de la frontière, et en fait, doublement, puisque nombre des travailleurs agricoles de IID viennent du Mexique, légalement ou non...), dont le coût est largement externalisé par les parties prenantes.

Par ailleurs, il est un point qui n'a pas été évoqué lors des négociations, c'est celui de la responsabilité des villes dans l'usage de l'eau ainsi transférée : en effet, le risque est grand de voir les zones urbaines continuer un mode de croissance relativement gourmand en eau, souvent étalé même si des logiques de densification sont aussi à l'œuvre. Ainsi, l'eau nouvellement obtenue ne permettrait pas vraiment de flexibiliser l'approvisionnement, puisque, par la croissance générée, elle serait finalement absorbée, alors que les terres mises en jachère seraient irrésistiblement prises dans la spirale de l'urbanisation, rendant le processus irréversible. De nombreux éléments viennent à l'heure actuelle étayer cette piste⁹⁶. On peut donc s'inquiéter de voir les transferts *Ag-to-Urban* s'effectuer dans un certain vide juridique et sans coordination requise avec des mesures d'économie d'eau intégrées dans la conception même de l'urbain.

<i>ANNEXE</i>

⁹⁶ Voir MacKillop, thèse de doctorat LATTS-ENPC (en cours). Ainsi, les récentes lois SB 221 et SB 610 sur la coordination de la croissance urbaine et de la gestion des ressources en eau impliquent, de la part du promoteur immobilier, de prouver qu'il dispose de ressources en eau « fiables et durables » ; les transferts *Ag-to-Urban*, malgré leurs effets secondaires sociaux et environnementaux, ainsi que l'instabilité politique qui les entoure, sont acceptés comme telles dans le cadre desdites lois.



Figure 3:"Le plus grand bassin versant artificiel du monde"



Figure B.1—California's Counties

Figure 4: Les comtés de l'Etat de Californie

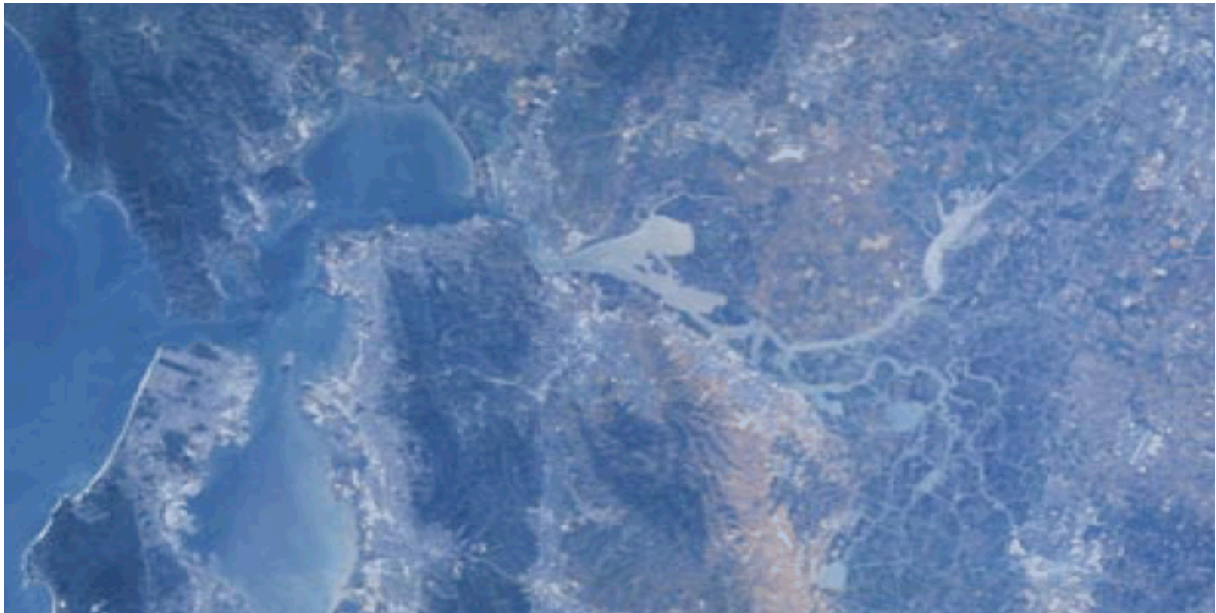


Figure 5: Les méandres du Delta

Références

Archives du *Los Angeles Times*, 1985-2006

Hundley, N., *The Great Thirst, Californians and Water: A History*, University of California Press, 2001.

Carson, R., *Silent Spring*, Mariner Books, 1962.

Gottlieb, R., Fitzsimmons, M., *Thirst for Growth: Water Agencies as Hidden Government in California*, University of Arizona Press, 1991.

Haddad, B., *Rivers of Gold: Designing Markets for Water in California*, University of California Press, 1998.

Hanak, E., *Who Should be Allowed to Sell Water in California? Third Party Issues and the Water Market*, Public Policy Institute of California, 2003.

Rarick, E., *California Rising: the Life and Times of Pat Brown*, University of California Press, 2005.

Reisner, M., *A Dangerous Place: California's Unsettling Fate*, Penguin, 2004.

Kahrl, W., *Water and Power*, University of California Press, 1986.

Mulholland, C., *William Mulholland and the Rise of Los Angeles*, University of California Press, 2002.